Droits et Démocratie
Rights & Democracy

Centre international des droits de la personne et du développement démocratique
International Centre for Human Rights and Democratic Development

# RÉCONCILIER L'ÉTAT ET LA SOCIÉTÉ

## DÉMOCRATIE ET DROITS DE LA PERSONNE EN TANZANIE

Mohamed Halfani, Ph.D.

Institut d'études sur le développement
Université de Dar es-Salaam
B.P. 35169, Dar es-Salaam
Tanzanie

Maria Nzomo, Ph.D.

Institut d'études diplomatiques et internationales
Université de Nairobi
B.P. 30197, Nairobi,
Kenya

TRADUIT PAR CLAUDINE VIVIER

Février 1995

10 ans / years

TABLE DES MATIERES


MANDAT ..... iii

AVANT-PROPOS ..... vii

RÉSUME DES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS ..... ix

INTRODUCTION ..... 1

1 - VIE POLITIQUE ET SOCIÉTÉ: TRENTE ANS D'INDÉPENDANCE ..... 5

2 - VERS UN ÉTAT LIBÉRAL DÉMOCRATIQUE ..... 11

2.1 À la recherche d'une nouvelle orientation ..... 11
2.2 Continuité et changement: le processus législatif ..... 14
2.3 L'exécutif en tant qu'agent de changement ..... 19
2.3.1 Leadership et esprit de parti: comment respecter les règles du jeu ..... 20
2.4 La revitalisation de l'appareil judiciaire ..... 24
2.4.1 Le rôle crucial du Barreau ..... 26
2.4.2 L'interventionnisme judiciaire face à l'État ..... 28
2.5 L'État de droit ..... 30

3 - RÉCONCILIER L'ÉTAT ET LA SOCIÉTÉ:
PARTICIPATION POPULAIRE ET PROCESSUS DÉMOCRATIQUE ..... 33

3.1 Créer un espace pour le multipartisme ..... 33
3.2 Les limites de la participation politique ..... 35
3.3 Des élections libres et loyalement disputées ..... 38
3.4 La société civile et le processus de gouvernement ..... 40
3.4.1 L'éducation civique ..... 41
3.4.2 Le rôle de l'intelligentsia ..... 42
3.5 Les médias et la démocratie pluraliste ..... 43

4 - CONSOLIDER LES DROITS FONDAMENTAUX: DROITS DES FEMMES,
DROITS CULTURELS, SÉCURITÉ DE LA PERSONNE ET BIEN-ÊTRE SOCIAL ..... 47

4.1 Les conventions internationales et la charte tanzanienne des droits ..... 48
4.2 Les droits des femmes ..... 49
4.2.1 Tanzanie: la place des femmes dans les instances décisionnelles ..... 51
4.2.2 Les obstacles à la participation des femmes dans la gestion des affaires publiques ..... 53
4.2.3 Le mouvement et les réseaux de femmes en Tanzanie ..... 56
4.3 La discrimination culturelle ..... 57
4.4 La sécurité de la personne ..... 59
4.5 Le bien-être social ..... 62

5- L'AIDE EXTÉRIEURE ..... 67

6- LES DOMAINES NÉCESSITANT UNE AIDE EXTÉRIEURE IMMÉDIATE ..... 69

7- CONCLUSION ..... 71

ANNEXES
1. PERSONNES INTERVIEWÉES ..... 75
2. ATELIER SUR LE DÉVELOPPEMENT DÉMOCRATIQUE ..... 76

## CENTRE INTERNATIONAL DES DROITS DE LA PERSONNE ET DU DÉVELOPPEMENT DÉMOCRATIQUE

Le Centre international des droits de la personne et du développement démocratique a été créé en vertu d'une loi du Parlement canadien et officiellement inauguré le 10 octobre 1990. Son objectif est de défendre et de promouvoir les droits et les libertés enchâssés dans la Charte internationale des droits de la personne et d'encourager le développement de sociétés démocratiques.

Organisme indépendant et non partisan, le Centre travaille en étroite collaboration avec les associations de citoyens, les organisations internationales et les gouvernements du monde entier dans le but d'encourager le développement de sociétés civiles démocratiques et de donner aux populations les moyens de participer pleinement à la vie sociale, économique et politique de leurs pays respectifs. Sous la direction de l'Honorable Edward Broadbent, le Centre est géré par un Conseil d'administration de treize membres, présidé par Mme Gisèle Côté-Harper, c.r. Par l'intermédiaire de ses partenaires canadiens et étrangers, le Centre fournit une assistance financière, politique et technique aux groupes de première ligne qui cherchent à créer des mécanismes et des pratiques efficaces en matière de droits de la personne. Il fait un travail d'éducation, d'intervention et de défense des droits au Canada et à l'étranger: il dénonce les violations des droits de la personne, défend et recommande des politiques pour en réduire la fréquence et l'ampleur. Le Centre a participé activement aux campagnes internationales en faveur du rétablissement de la démocratie en Haïti et en Birmanie, de la reconnaissance des droits des femmes en tant que droits humains et de l'intégration des droits de la personne dans les ententes commerciales internationales.

Le Centre concentre actuellement la plus grande partie de ses ressources dans treize pays en voie de développement: le Salvador, le Guatemala, Haïti, le Mexique et le Pérou, pour le continent américain; l'Érythrée, le Kenya, le Rwanda, la Tanzanie et le Togo pour l'Afrique; et, enfin, la Birmanie, le Pakistan et la Thaïlande pour l'Asie.

Pour réaliser la partie de son mandat qui concerne le développement démocratique, le Centre juge indispensable de renforcer la société civile, parce qu'il ne peut y avoir de société véritablement démocratique sans une société civile vigoureuse où s'épanouit la culture de la tolérance. Dans tout pays, la société civile est constituée par l'ensemble des institutions et des associations non familiales qui sont autonomes, indépendantes de l'État et capables d'exercer une influence réelle sur la gestion des affaires publiques. Quatre indicateurs déterminent une société civile forte : a) les pauvres sont organisés, ils exercent une influence au plan politique ; b) des associations politiquement indépendantes de l'État se développent ; c) la culture de la tolérance s'épanouit ; et d) le droit de regard est vraiment exercé par tous les groupes, sans distinction de genre, de race, etc.

Dans un système démocratique, la représentation est importante ; elle revêt l'aspect d'institutions et de mécanismes formels, tels que les partis politiques, les élections et les instances législatives. Dans une démocratie, les droits de la personne et les libertés fondamentales sont autant de véhicules pour améliorer l'égalité non seulement des perspectives d'avenir, mais aussi des conditions réelles. Ainsi, quand la société civile se bâtit et que l'espace démocratique grandit, quand la population participe et que l'action gouvernementale est vraiment contrôlée, quand les ressources sont distribuées avec justice et que l'armée est sous contrôle civil, alors la démocratie progresse.

Bref, dans une société démocratique veritable, tous les droits de la personne sont mis en oeuvre et sont pleinement respectés, non seulement les droits civils et politiques, mais également les droits économiques, sociaux et culturels.

Selon ce point de vue, les droits et la démocratie sont inscrits au même ordre du jour. La lutte pour les droits de la personne implique la lutte pour la démocratie; l'inverse est aussi vrai : bâtir la démocratie implique de faire respecter les droits de la personne. La défense de la démocratie implique en fait la promotion des droits. Cela est tellement vrai que le respect que l'on porte, par exemple, à la liberté d'expression et à la liberté d'association contribue en fin de compte à développer une culture de la tolérance, une caractéristique vraiment sous-estimée d'une société démocratique.

Pour réaliser ses études et ses ateliers sur le développement démocratique, le Centre utilise un cadre d'analyse se fondant sur les instruments internationaux des droits de la personne. Le Centre peut ainsi définir, en collaboration avec ses partenaires, les priorités d'un pays donné en matière de développement démocratique. La méthode utilisée pour les études repose sur le lien existant entre les droits et la démocratie; elle est résumée dans le tableau ci-dessous. Le Centre a regroupé les droits reconnus internationalement en quatre catégories, selon qu'ils concernent : la sécurité, la participation, le bien-être, ou la non-discrimination. La méthode tient compte des institutions politiques; et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes en est une composante majeure. L'égalité des rapports entre les hommes et les femmes, c'est-à-dire l'égalité de genre, est une valeur démocratique fondamentale. La méthode, à la fois universelle et souple, permet d'évaluer le niveau du développement démocratique autant en Suède qu'en Afrique du Sud ou dans tout autre pays.

Nous espérons que les études et les ateliers seront utiles à toutes les personnes désirant contribuer au changement démocratique, que ce soit au sein d'un parlement, d'un groupe de la société civile, d'une organisation non gouvernementale ou d'une agence internationale. Ce sont des guides pour les programmes à long terme du Centre et des points de convergence pour les autres agences qui peuvent consacrer plus de ressources au développement démocratique.

101-03649/



# INDICATEURS D'UNE SOCIÉTÉ DÉMOCRATIQUE

| DROITS HUMAINS | DROIT INTERNATIONAL (ARTICLES) | | | |
|---|---|---|---|---|
| **SÉCURITÉ** | **DU**[1] | **PDCP**[2] | **PDESC**[3] | **CEDF**[4] |
| Exécutions extra-judiciaires | 3 | 6 (1) | | |
| Torture | | 5 | 7 | |
| Arrestations et détentions arbitraires | | 8-11 | 9, 10, 14 | |
| **PARTICIPATION** | | | | |
| Liberté de prendre part à la gestion des affaires publiques (partis, exercice du droit de vote, élections) | 21 | 25 | | 7, 8 |
| Liberté d'exprimer ses opinions (médias) | 19 | 19 | | |
| Liberté d'association (syndicats, partis politiques, ONG de défense des droits) | 20 | 22 | 8 | |
| **BIEN-ÊTRE SOCIAL** | | | | |
| Éducation | 25, 26 | | 13 | 10 |
| Services de santé | 25 (1) | | 12 | 12 |
| **NON-DISCRIMINATION** | | | | |
| Droits des femmes | 16, 17 | 3, 23 (3) | | 3, 13 |
| Droits culturels | 2, 18, 27 | 1, 18, 27, 2 | 15 | |
| **INSTITUTIONS POLITIQUES** | | | | |
| Etat de droit | 6, 10, 11 | 9, 10, 14, 16 | | 2, 15 |
| Législatif, Exécutif, Judiciaire | | | | |
| Armée | | | | |

1 DU : Déclaration universelle des droits de l'homme

2 PDCP : Pacte international relatif aux droits civils et politiques

3 PDESC : Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

4 CEDF : Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes

**Autres études disponibles dans cette série d'Études sur le développement démocratique :**

- *Obstacles et espoirs : perspectives de développement démocratique au Salvador.*
  par Edelberto Torres-Rivas et Mirta Gonzalez-Suarez.
  Disponible en français, en anglais et en espagnol.
- *Les voies de la démocratie : droits de la personne et développement démocratique en Thaïlande.*
  par Vitit Muntarbhorn et Charles Taylor.
- *Réconcilier l'état et la société : démocratie et droits de la personne en Tanzanie.*
  par Mohamed Halfani et Maria Nzomo.

Toutes les publications du Centre incluant la série d'essais, les cahiers libres, le rapport annuel du Centre de même que le bulletin peuvent être obtenus gratuitement; il suffit d'en faire la demande. Les dons sont les bienvenus. Le Centre est un organisme à but non lucratif qui émet des reçus pour fins d'impôt. Numéro d'enregistrement: 0808345-59.

**Droits et Démocratie**
Centre international des droits de la personne et du développement démocratique
100 boul. de Maisonneuve Est, Bureau 1100
Montréal (Québec) H2L 4P9
Canada

Tél : (514) 283-6073
Fax : (514) 283-3792
Courrier élect. : ichrdd@ichrdd.ca

Ce rapport est le fruit d'une étude commandée par le Centre international des droits de la personne et du développement démocratique (CIDPDD), basé à Montréal, au Canada. L'objectif de ce travail consistait à analyser les limites et les perspectives de la démocratie en Tanzanie, et à formuler un plan d'action à long terme destiné à soutenir le développement d'une société civile démocratique dans ce pays.

Nous avons cherché ici à opérationnaliser un concept associant gouvernement démocratique et promotion d'un ensemble de droits humains, en partant du principe que *l'objet ultime du développement démocratique consiste à édifier un ordre social juste et à maximiser le potentiel humain par la participation active des citoyens au contrôle de leur destinée. Ce qui se «développe», dans le développement démocratique, c'est le pouvoir des simples citoyens d'améliorer leurs conditions matérielles, d'accroitre leur poids politique, d'obliger les gouvernements à leur rendre des comptes et de développer les talents et les champs d'intérêts échappant plus ou moins au contrôle de l'État.*

Nous estimons en effet qu'il n'existe pas suffisamment de liens entre le mouvement de défense et de promotion des droits de la personne et les luttes menées en faveur de la démocratie. D'un côté, on tend à analyser les droits de la personne en privilégiant les droits civils et politiques classiques, au détriment d'autres droits comme ceux des femmes, les droits culturels et les droits à la participation. De l'autre, on a généralement réduit l'idée de démocratie à ses aspects purement politiques, à savoir la représentation, les processus démocratiques formels et les institutions comme les partis politiques, la tenue d'élections et l'existence d'assemblées législatives. Les autres dimensions de la démocratie, comme l'édification d'une société civile, l'élargissement de l'espace démocratique, le contrôle par les citoyens des orientations et des politiques gouvernementales, la juste répartition des ressources et le contrôle de l'armée par les civils, passent ainsi au deuxième plan.

Pour mieux saisir le processus du développement démocratique à la lumière des droits et libertés fondamentaux, nous avons axé la présente étude sur cinq aspects des transformations sociopolitiques à l'oeuvre en Tanzanie: les institutions politiques, la participation, la sécurité de la personne, la non-discrimination et le bien-être socio-économique de la population. C'est en intégrant les progrès et réformes réalisés dans ces différents domaines que l'on peut déterminer la trajectoire du développement démocratique d'une société. Chacune de ces dimensions est étroitement reliée aux autres; on ne peut guère en faire progresser une si on laisse les autres de côté.

Nous avons procédé, pour rédiger ce rapport, à une revue approfondie de la documentation, de première source ou autre, portant sur divers aspects de la démocratie et des droits de la personne, et nous avons complété ce travail en interviewant un large échantillon de partenaires tanzaniens et non tanzaniens engagés dans la défense des droits de la personne et la lutte en faveur de la démocratie.

La Tanzanie offre un contexte tout à fait propice pour qui veut analyser la démocratisation d'une société à la lumière des droits de la personne. Tout d'abord, ce pays présente en matière de droits humains une meilleure performance que bon nombre de ses voisins de la région sur le plan des exécutions extra-judiciaires, de la torture, des arrestations et de la détention arbitraires. Deuxièmement, la Tanzanie a réussi à contenir les rivalités ethniques et religieuses pendant toute la période qui a suivi l'indépendance. Ce pays compte plus de 120 groupes ethniques, ainsi que diverses confessions religieuses, qui coexistent pacifiquement et entretiennent des relations sociales harmonieuses. L'abolition de la dignité de chef sitôt après l'indépendance, et la promotion d'une culture nationale, avec le kiswahili comme langue officielle, ont beaucoup contribué à faire de la Tanzanie un pays qui se démarque nettement de ses voisins.

Troisièmement, la Tanzanie se caractérise par le fait qu'elle a su traverser pacifiquement les grandes transitions politiques et économiques de son histoire. Au milieu des années 80, le pays a abandonné en douceur le modèle collectiviste qu'il avait adopté, avec des résultats mitigés, pen-

dant plus de vingt ans. La stratégie dite du *socialisme et de l'auto-suffisance* a cédé la place à une stratégie de développement libérale, orientée sur le libre marché, entraînant un virage radical dans les orientations sociales et économiques du pays.

En 1985, la succession à la présidence s'est opérée très pacifiquement, alors même que le pays traversait une profonde crise économique et que l'ensemble de la planète était aux prises avec une restructuration politique et économique radicale. Dix ans après cette succession, le pays a su non seulement maintenir la paix et la stabilité, mais aussi s'engager dans une réforme politique majeure.

L'étude qui suit n'est pas une chronique de l'actualité politique tanzanienne: elle se propose plus modestement de mesurer quels progrès la Tanzanie a enregistrés en matière de reconstruction des rapports État-société, et de recommander un certain nombre d'actions prioritaires susceptibles d'accélérer le rythme de ces progrès.

1. Le régime de parti unique qui a régné durant les 30 premières années de l'indépendance a étouffé la participation démocratique et rompu l'équilibre entre droits «sociétaux» et droits individuels fondamentaux. Il a fallu attendre 1988 pour que la Charte des droits puisse être invoquée devant les tribunaux tanzaniens;

2. Même si, en 1990, les conditions tant internes qu'extérieures étaient mûres pour la démocratisation du pays, c'est l'État-parti qui, à cause du sous-développement des organisations de masse autonomes, a pris en main la direction exclusive de la transition démocratique;

3. Une commission, nommée par le gouvernement pour étudier les conséquences, les modalités et la nature des changements à apporter, a recommandé que la Tanzanie s'engage dans un régime démocratique libéral (sur le modèle du régime parlementaire britannique) après la tenue d'une conférence constitutionnelle, ainsi que l'instauration d'un gouvernement de transition essentiellement chargé de poser les fondements juridiques et politiques nécessaires au fonctionnement d'une démocratie pluraliste. Cette commission a également proposé un calendrier de réformes étalé sur deux ans;

4. Le parti-État a donné son aval à la principale recommandation de la commission, à savoir l'instauration du multipartisme, et adopté les mesures législatives requises. Il a refusé en revanche de convoquer une conférence constitutionnelle et de céder le pouvoir à un gouvernement de transition;

5. Si la composition du Parlement n'a pas changé depuis le début de la transition démocratique, son attitude, en tant qu'institution, a beaucoup changé, bien qu'il ne manifeste pas la même vigueur selon qu'il s'agit de la gestion des politiques ou de la prise de décisions politiques. S'il s'acquitte avec un dynamisme accru de ses fonctions de supervision et de son rôle consultatif sur les dossiers politiques, il demeure en revanche faible quand il s'agit de superviser et de responsabiliser l'exécutif sur ce qui touche à la gestion du développement. Il se montre en outre peu enclin à aborder les questions et enjeux relatifs à la transition démocratique;

6. Si l'exécutif s'est vu confier la direction du processus de transition, il ne s'est pas doté d'un organe de coordination chargé de planifier, de suivre, de superviser et d'évaluer la progression des réformes. En même temps, alors qu'il n'a pas «accepté» un grand nombre des recommandations de la Commission (y compris le calendrier de réformes), l'exécutif n'a jamais produit de programme pour exposer sa propre vision du changement. Il s'adonne encore à certaines pratiques typiques du régime de parti unique; il répugne à la consultation avant de prendre ses décisions, refuse d'ouvrir l'espace juridique et politique nécessaire à la pratique démocratique, et il lui faut encore apprendre à s'ajuster aux règles fondamentales de la concurrence loyale entre partis rivaux;

7. Malgré les dégâts que 30 années de régime de parti unique ont infligés aux institutions, l'appareil judiciaire ainsi que son pilier, le Barreau, sont restés très dynamiques et ont su conserver une remarquable autonomie. L'appareil judiciaire peut jouer un rôle de premier plan dans la transition démocratique;

8. La revitalisation actuelle de l'appareil judiciaire est susceptible, à long terme, de renforcer l'État de droit. Mais la réticence de l'exécutif à corriger certaines des distorsions institutionnelles qui ont contribué à éroder l'État de droit vient assombrir cette perspective. En même temps, la piètre performance des organes d'application des lois a généré chez les citoyens une tendance

à prendre les choses en mains et à faire «justice» eux-mêmes par le lynchage, le bannissement, la confiscation des biens ou autres punitions imposées aux individus soupçonnés d'avoir enfreint la loi. Ces pratiques cruelles ne font pas seulement exacerber l'érosion généralisée de l'État de droit; elles bafouent également les droits fondamentaux des contrevenants soupçonnés;

9. Comparativement à un grand nombre d'autres pays, la performance de la Tanzanie en matière de respect des droits humains fondamentaux est plutôt positive. Il existe cependant des problèmes systémiques qui empêchent l'État d'améliorer la situation et, dans certains cas, de réprimer les violations de ces droits. En voici des exemples:

   • À cause d'une formation déficiente, les policiers et autres membres des forces de l'ordre recourent à la torture comme méthode d'interrogatoire et d'enquête. Dans le même sens, la démoralisation et les mauvaises conditions de travail de leurs agents font que les institutions chargées de l'application des lois ne protègent pas la population comme elles le devraient;

   • Parallèlement, la population connait très mal le droit, non seulement en ce qui regarde les recours judiciaires mais aussi en ce qui a trait à ses propres droits et libertés fondamentaux: Rares sont les institutions qui, au sein de la société civile, peuvent intervenir contre les violations des droits de la personne, promouvoir l'éducation civique et aider les citoyens à intenter des actions en justice. La plupart de ces organismes demeurent embryonnaires et très dépendants de l'aide étrangère;

   • L'État entretient une vision tronquée de la culture, en la réduisant essentiellement à ses dimensions esthétiques et spirituelles. Et même là, il ne donne à ces dimensions qu'une importance secondaire (quand il ne les ignore pas complètement) lorsqu' il met en oeuvre ses orientations et politiques économiques. C'est pourquoi les communautés où la vie culturelle demeure organiquement liée au mode de production matérielle – les communautés pastorales, par exemple – ont vu leurs droits culturels continuellement bafoués lorsqu'elles se sont retrouvées en contact avec l'État et ses agences au cours de la planification et de la mise en oeuvre de projets de «développement»;

   • Le problème des communautés pastorales est exacerbé par l'absence d'une politique gouvernementale cohérente concernant le mode de propriété des ressources naturelles, en particulier après les conflits fonciers générés par la «villagisation» des années 70. Le gouvernement a dernièrement cherché à se débarrasser du problème par l'adoption d'une loi, mais sans grand succès;

10. Les acquis sociaux et économiques des années 70 ont été érodés par les mesures adoptées dans le cadre de la mise en oeuvre des programmes d'ajustement structurel. Ces mesures n'ont pas seulement provoqué une détérioration majeure des conditions de vie socio-économiques de la population; elles ont aussi généré des tensions administratives et politiques. Mais elles ont en même temps contribué à la revitalisation des associations civiles;

11. L'aide étrangère à la démocratisation du pays s'est concentrée sur l'amélioration du système électoral, le renforcement de certaines institutions démocratiques, l'éducation et la formation civiques, et la mise sur pied d'associations civiles. Cette assistance est restée très modeste et largement symbolique;

12. Certains domaines appellent une aide extérieure immédiate: il faudrait aider les principaux ordres de gouvernement (parlement, exécutif et appareil judiciaire) à surmonter leurs problèmes politiques et institutionnels et à corriger les défauts et carences qui entretiennent ces problèmes;

13. Il faudrait en outre promouvoir l'éducation civique et juridique au sein de la société, ce qui implique, en plus de la sensibilisation et de la conscientisation de la population, la consolidation des ressources organisationnelles des associations civiles qui commencent à se développer;

14. Enfin, il faudrait que l'aide extérieure contribue à améliorer les mécanismes régissant les relations entre l'État et la société civile, par l'amélioration des systèmes électoraux, la consolidation des partis politiques, l'amélioration du système juridique, le développement de mécanismes de participation, la responsabilisation des pouvoirs publics, le respect de la légalité et la transparence. ——

# *Introduction*

En juin 1992, le président de la République Unie de Tanzanie, souscrivant à la principale recommandation de la Commission d'enquête Nyalali, donnait son aval à plusieurs projets de lois qui établissaient le cadre nécessaire au fonctionnement d'un système politique pluraliste. Il s'agissait pour l'essentiel de modifier la constitution de la république en abrogeant les articles accordant le monopole du pouvoir et de l'organisation politiques à un seul et unique parti, le Chama Cha Mapinduzi (CCM). Ces nouvelles dispositions définissaient en outre les mécanismes et institutions requis pour assurer la transition en douceur du pays vers une démocratie pluraliste. Dans les deux mois qui ont suivi, le Registre des partis politiques, chargé de superviser la création et la participation de nouvelles formations politiques dans le cadre d'un système politique basé sur la compétition pluraliste, était mis sur pied, et une nouvelle commission électorale, redynamisée et présidée par un juge de la Haute Cour, nommée. Ces premières mesures marquaient le passage de 27 ans de régime de parti unique à un système politique pluraliste.

Quelque deux années ont passé depuis le début de cette transition vers un nouveau modèle politique. On sait bien que deux ans ne représentent pas grand-chose dans la vie et l'évolution d'une société, mais dans un pays comme la Tanzanie, où le développement politique s'est avéré plus cumulatif et plus évolutionniste, la trajectoire du changement a autant d'importance que la somme des réalisations accomplies en deux ans. On a pu voir, avec ce qui s'est récemment passé dans la région, qu'un pays pouvait atteindre des objectifs libéraux et démocratiques aussi louables que la tenue d'élections pluralistes, l'instauration du suffrage universel et la séparation des pouvoirs, tout en laissant une grande part des citoyens privés de toute possibilité de participation réelle à la vie publique et même, dans certains cas, en gardant intactes certaines pratiques dictatoriales. Cependant, il y a un minimum de mesures décisives qui peuvent être prises au moment d'amorcer le processus de réforme et qui vont donner à ce dernier une orientation susceptible de maximiser le potentiel de participation active des citoyens au contrôle de leurs destinées.

Puisque c'est la direction donnee au processus de changement qui va déterminer la viabilité et la durabilité du mouvement de démocratisation, il est utile, même à ce stade, d'examiner la trajectoire et le contenu des changements intervenus en Tanzanie. Cet exercice peut nous permettre non seulement de développer une perception commune de la direction souhaitable à donner à la démocratisation, mais aussi de dégager quels sont les facteurs qui affaiblissent ou augmentent la vitalité de l'élan réformateur. En même temps, dans un continent caractérisé par des projets sociaux avortés ou inachevés, cet exercice peut déboucher sur une vision des choses qui pourrait, stratégiquement, contribuer à prévenir un échec.

Il convient ici d'ajouter une remarque sur le contenu de la démocratisation. En cette fin de siècle, le mot «démocratisation» éveille chez les Africains un mélange d'optimisme, de souvenirs traumatisants et d'appréhension. C'est un terme qui, dans son acception générique, signifie prise en charge et responsabilisation; le renouveau démocratique génère un sentiment d'espoir et de salut dans le coeur de la population de ce continent en butte à de multiples crises. Mais par contre, c'est au nom de cette même démocratie que se sont établis dans les années 60 des régimes de parti unique, qui ont par la suite dégénéré en impitoyables autocraties. Le souvenir de ces régimes demeure encore cuisant. En même temps, depuis la fin des années 80, le concept de démocratie est réapparu à l'ordre du jour du développement. Et cette fois, ce sont ces mêmes agences occidentales, qui ont autrefois soutenu les régimes autocratiques, qui en font la promotion. Malheureusement, il est parfois imposé comme condition à l'octroi d'une assistance matérielle, ce qui une fois encore éveille craintes et méfiance au sein de la population africaine.

Étant donné l'ambiguïté des sentiments associés à la notion de démocratisation, il n'est pas superflu de dégager les courants profonds qui animent le processus de démocratisation à un moment donné. Et cette analyse concrète du contenu de la démocratie n'a rien d'un prétentieux exercice académique. Elle peut mettre en lumière les motivations et les dynamiques qui sous-tendent ou dominent le processus de démocratisation actuel.

Cette étude se propose d'analyser sous un angle critique le mouvement de démocratisation en Tanzanie depuis 1990. En partant d'une conception dynamique de la démocratie associant le développement démocratique à une conception plus large des droits de la personne, nous étudierons et évaluerons dans quelle mesure la Tanzanie est en train de poser les fondations d'un ordre social juste et favorable à l'épanouissement du potentiel humain. Nous essaierons de déterminer de quelle manière les institutions de l'État et les organes de la société civile s'ajustent à la reconstruction de leurs rapports réciproques et dans quelle mesure, en dernière analyse, ils contribuent à protéger et consolider les droits humains fondamentaux.

Cette étude a pour objectif d'encourager une conceptualisation de la démocratie qui ne soit pas seulement libérale mais englobe aussi des éléments comme les droits socio-économiques, les droits des femmes et les droits culturels, et qui met la priorité sur le caractère sacré des droits de la personne. Le second objectif, plus fonctionnel celui-là, consiste à dégager les limites et les obstacles qui, pour être surmontés, exigeront une intervention stratégique immédiate de l'intérieur ou, si besoin est, le soutien d'amis et de partenaires engagés dans le combat planétaire en faveur de la démocratie. À ce titre, cette étude profitera aussi à nos partenaires en leur permettant d'identifier des champs d'intervention correspondant à leurs compétences et qui répondent aussi aux besoins définis par les Tanzaniens eux-mêmes.

L'étude se divise en cinq parties. La présente introduction sera suivie d'une remise en contexte où nous rappellerons les événements politiques survenus durant les 30 premières années de l'indépendance. En deuxième partie, nous analyserons les diverses tentatives déployées depuis 1990 pour instaurer un régime démocratique libéral. Nous nous pencherons plus parti-

culièrement sur les transformations de l'État. En troisième partie, nous examinerons les mesures prises pour élargir l'espace participatif de la société civile, en accordant une attention particulière au rôle des intellectuels et des médias. Enfin, nous chercherons à savoir dans quelle mesure le régime actuel, et en particulier les réformes associées au pluralisme, protègent et encouragent les droits et libertés fondamentaux. Suivront une conclusion et une liste de recommandations.

*PREMIÈRE PARTIE*

# *Vie politique et société : trente ans d'indépendance*

Le système politique tanzanien, durant ses trente premières années, a fait l'objet d'un si grand nombre d'analyses que quiconque entreprend une nouvelle étude risque de répéter des choses déjà dites et redites. Néanmoins, pour saisir dans quel contexte s'inscrivent les réformes des années 90, il convient de rappeler ce qui s'est passé sur le plan politique durant cette première période afin de dégager les circonstances qui ont nécessité ces changements. Aux fins de la présente étude, nous insisterons surtout sur l'évolution des institutions.

La Tanzanie a acquis son indépendance en 1961 en héritant de toutes les institutions d'un régime de modèle britannique: séparation des pouvoirs inscrite dans la constitution, système politique pluraliste et existence d'un espace pour le déploiement d'associations civiles autonomes. Cependant, si ce cadre juridique permettait l'épanouissement d'une démocratie de type libéral, certaines forces au sein du corps politique s'y opposaient.

La culture politique héritée du colonialisme a encouragé un centralisme d'État peu ouvert à la participation populaire. L'État colonial se légitimait lui-même de manière frauduleuse; peu enclin à rendre compte de ses actes, il ne faisait aucun effort de transparence. Ce n'est que 33 mois avant l'indépendance qu'eurent lieu les premières élections tanzaniennes, et ce n'étaient même pas des élections au suffrage universel. Les associations civiles comme les coopératives, les organismes communautaires, les syndicats, les administrations locales et les partis politiques ont soit renforcé l'hégémonie de l'État, soit entretenu des rapports hostiles avec ce dernier. La structure d'ensemble du système colonial a favorisé une culture politique non démocratique. C'est l'héritage de cette tradition qui a dominé la période qui a immédiatement suivi l'indépendance.

Ce retard dans l'institutionnalisation de traditions démocratiques a rendu plus difficiles à surmonter les tensions inhérentes à la formation de l'État durant la période qui a immédiatement suivi l'indépendance. À la déclaration d'indépendance, en 1961, la formation de l'État-nation n'était pas encore achevée. Le mouvement nationaliste agissait comme une force mobilisatrice qui traversait effectivement les barrières ethniques, religieuses, professionnelles, les différences de

classes, les divisions hommes/femmes et même les barrières raciales. Mais ce mouvement en faveur de l'indépendance politique recouvrait des attentes différentes, et ces divergences ont ressurgi sitôt l'objectif central atteint.

De 1962 à 1964, on a pu voir s'exprimer des divergences d'intérêts au sein des syndicats, des partis politiques, des groupes religieux et même des corps de métier comme l'armée. L'«État» n'avait pas encore consolidé son hégémonie sur la société. L'élite dirigeante s'est alors mise à craindre que ces divergences sur l'orientation à donner au développement, de par leur potentiel explosif, ne finissent par désintégrer la nation. Fortement imprégnée par l'idéologie centraliste léguée par le colonialisme, elle n'a pas imaginé d'autre option viable, pour éviter un tel désastre, que de réprimer ces divergences en interdisant toute opposition et en plaçant les associations civiles sous la coupe de l'État. Mais il fallait pour ce faire instaurer un régime de parti unique.

Pour justifier idéologiquement ce type de régime, on a misé sur les déficiences de la démocratie libérale en contexte africain. Mwalimu Nyerere, par une argumentation des plus convaincantes, a discrédité les vertus de la démocratie libérale dans le contexte spécifique de la Tanzanie du début des années 60. Il soutenait que le maintien d'un système électoral qui permettait à un parti politique de rafler tous les votes à chaque élection (comme c'était le cas du parti alors au pouvoir, le TANU), n'était qu'une parodie et un simulacre de démocratie.

Pour Nyerere, la fréquente victoire d'une formation politique traduisait la détermination d'un électorat qui avait résolument sélectionné le parti de son choix. Répéter l'exercice devenait alors superflu. Dans ces conditions, il fallait pour renforcer la démocratie créer un système qui élargissait le choix de représentants individuels au sein d'un système non-élitiste, démocratique et unipartite. Il soutenait aussi que, contrairement à ce qui s'était passé dans les sociétés occidentales durant les deux siècles où elles avaient bâti leurs institutions démocratiques, la structure de la société tanzanienne en 1964 n'avait pas encore connu des divergences à ce point irréconciliables qu'il soit nécessaire de les institutionnaliser. Nyerere jugeait encore viable, dans les années 60, la tradition africaine du consensus, qui consiste à réconcilier les divergences par un discours harmonieux jusqu'à ce qu'on en arrive à un accord. L'exercice de la critique et de l'auto-critique au sein d'un parti de masse devenait l'expression moderne de cette tradition consensuelle, en même temps qu'un garde-fou contre la désintégration de la nation.

C'est dans ce contexte culturel et idéologique qu'on s'est mis à partir de 1964 à transformer systématiquement le modèle britannique. Sur le plan institutionnel, ce processus a suivi trois étapes. De 1964 à 1977, le parti au pouvoir a affirmé sa suprématie et consolidé son hégémonie sur la société civile. On a commencé par supprimer l'autonomie du mouvement syndical en le subordonnant à l'autorité de l'État (TFL-NUTA). Ce processus s'est terminé par la fusion des partis au pouvoir du Tanganyika et de Zanzibar et la formation du Chama cha Mapinduzi (CCM). Entre-temps, le système de parti unique fut entériné dans la législation, la déclaration d'Arusha promulguée, le contrôle du Comité exécutif national du Parti sur le Parlement affirmé, les autorités et coopératives locales furent abolies et toutes les associations civiles placées sous la tutelle du Parti.

La seconde étape, de 1977 à 1985, s'est caractérisée par la fusion du Parti et de l'État, et par la débâcle organisationnelle de l'héritage libéral-démocratique. Le Parti développa un appareil essentiellement bureaucratique dont le personnel se retrouvait aussi dans l'appareil d'État, et l'autorité des organes gouvernementaux fut subordonnée au Parti. La suprématie de ce dernier fut carrément inscrite dans la constitution tandis que le Parlement se voyait réduit au simple rôle de comité du Parti. L'appareil judiciaire, plus tenace, a réussi à conserver une certaine marge d'autonomie. Durant cette période, on continua d'étouffer tout développement autonome des associations civiles.

C'est lors de la troisième période, de 1985 à 1990, que les retombées négatives des deux premières phases se sont fait sentir. Cette époque fut caractérisée par une crise du pouvoir alimentée par

une dépression économique aigue ainsi que par les effets negatifs de l'ossification bureaucratique survenue dans la periode precédente. L'appareil du Parti-État parvenait difficilement à s'acquitter de ses tâches élémentaires, à savoir maintenir la loi et l'ordre, assurer les services sociaux et encourager l'accumulation de la richesse nationale. Une société civile aliénée cherchait à renaitre de ses cendres à l'intérieur de l'espace étroit qui subsistait, de manière à survivre même à un degré minimal. En même temps, le capital extérieur (d'abord le FMI et la Banque mondiale, suivis plus tard par un certain nombre d'agences bilatérales) exerçait d'intenses pressions pour que les choses changent.

L'accession à la présidence de Ali Hassan Mwinyi, qui succédait à Myerere, donna au pays l'occasion de reconstruire les rapports État-société. En 1985, près de 18 ans après la Déclaration d'Arusha, le congrès bisannuel du CCM, réuni à Kimwaga (Dodoma), «reconnaissait» la nécessité d'une période de transition au cours de laquelle on autoriserait l'introduction de certains éléments de l'économie capitaliste (y compris la prédominance des forces du marché). C'est au cours de la même période que l'appareil du Parti fut dissocié de la bureaucratie d'État. Un an plus tard, la Tanzanie signait avec le FMI une entente et s'engageait dans un programme d'ajustement structurel qui devait transformer l'économie politique du pays et mettre en marche un développement de type capitaliste.

À la fin de l'année 1990, le Comité central du Parti décida de ne plus exiger des nouveaux membres qu'ils suivent une formation idéologique. Dans la «Déclaration de Zanzibar» de février 1991, le Comité exécutif national du Parti abolit la clause de la Déclaration d'Arusha interdisant aux membres d'avoir des intérêts dans des entreprises, de toucher des loyers ou de cumuler plus d'un salaire. On peut dire qu'au début des années 90, les principes fondamentaux du socialisme et de l'auto-suffisance articulés dans la Déclaration d'Arusha avaient été abandonnés.

Ces réformes engendrèrent un climat politique et idéologique favorable à l'introduction des changements qui ont conduit le pays sur la voie du pluralisme. En 1990, les conditions étaient suffisamment mûres pour que Mwalimu Nyerere laisse entendre, au cours d'une conférence de presse, qu'il n'était plus désormais «hérétique» de discuter de l'introduction éventuelle du multipartisme. Et il suggéra la même chose lors de l'ouverture d'un congrès de la jeunesse quelques mois plus tard. C'est cette prise de position qui a donné le feu vert à la transition démocratique en Tanzanie.

Le fait que ce soit Mwalimu Nyerere qui ait amorcé le débat sur le pluralisme peut s'expliquer par deux choses: il a su interpréter le nouveau contexte socio-politique qui émergeait et était parfaitement conscient que, vu les lois en vigueur, il était probablement le seul citoyen tanzanien à pouvoir se permettre d'articuler une vision différente des choses sans craindre de représailles. Vers la fin des années 80, les conditions tant sur la scène mondiale que nationale étaient mûres pour le changement. Le cataclysme qui a balayé l'Union Soviétique et l'Europe de l'Est, la crise du pouvoir d'État dans un certain nombre de pays africains, la renaissance de la société civile en Tanzanie et les pressions des institutions financières internationales, font partie des facteurs qui ont entraîné une remise à jour radicale des régimes centralisés comme celui de la Tanzanie. Qui d'autre que Mwalimu Nyerere aurait pu soulever la possibilité d'un changement à la lumière de ce qui se passait? À cette époque, vu les lois en vigueur en Tanzanie, militer en faveur d'un changement quelconque équivalait à une trahison.

Au départ, c'est un petit groupe essentiellement urbain, composé d'avocats travaillant à leur compte, de fonctionnaires à la retraite et d'ex-politiciens insatisfaits, qui a donné l'élan au courant déclenché par le signal de Mwalimu. La plupart d'entre eux résidaient à Dar es-Salaam; leur stratégie initiale consista à mobiliser l'appui de la population en faveur de réformes politiques par la création d'associations et l'organisation de séminaires publics. Un ex-prisonnier politique avait essayé sans succès de faire enregistrer un Mouvement des droits civils et juridiques, mais le groupe réussit en décembre 1990 à organiser un séminaire sous les auspices du Barreau du Tanganyika (Tanganyika Law Society).

Les participants à ce séminaire, parmi lesquels on comptait d'éminents juristes, politiciens et universitaires, critiquèrent vertement la manière dont le gouvernement écartait l'idée de toute réforme politique, et défendirent avec force l'introduction de réformes pluralistes. Quelques mois plus tard, le novau de cette opposition naissante mit sur pied un comité permanent pour organiser une conférence sur la transition vers une démocratie multipartite. Là encore, l'État essaya de tuer dans l'oeuf cette initiative en interdisant le comité et en empêchant la tenue du séminaire. Lorsqu'une société dûment enregistrée, la Fondation d'éducation juridique de Tanzanie (Tanzania Legal Education Trust), voulut parrainer le séminaire, on révoqua son statut.

Dans une large mesure, les vicissitudes de l'État favorisèrent le développement de ce mouvement encore embryonnaire qui s'était entre-temps institutionnalisé sous la forme d'une alliance regroupant des communistes, des prêtres, des traditionnalistes, des nationalistes, etc. En quelques mois, les partisans d'une réforme pluraliste gagnèrent des appuis dans les milieux universitaires, qui depuis deux ans entretenaient avec l'État des relations peu amicales.

Rien n'indique que ce premier courant de changement ait débordé ces milieux privilégiés pour gagner la classe ouvrière ou la paysannerie. Cela s'explique en partie par le monopole encore exercé par l'État sur les médias et sur d'autres instruments: il était difficile pour les dissidents de rejoindre les masses populaires. De plus, le fait que sur le plan stratégique, cette opposition naissante cherchait plutôt à se positionner comme un groupe de pression, et non à former un mouvement large en faveur de réformes, a probablement contribué à cet état des choses.

À ce stade, il n'existait pas encore, au sein de la société civile tanzanienne, de segment suffisamment mobilisé pour assumer la direction de la transition démocratique. L'élite cherchait à se poser en groupe de pression et les masses consacraient la plupart de leurs énergies à la simple survie économique. Dans ces circonstances, c'est l'État qui a pris la liberté d'orienter et de diriger la transition à sa manière.

La transition a débuté par une série de mesures destinées à restructurer les institutions à la convenance de l'État. La société civile est demeurée l'objet plutôt que le sujet des changements. Malgré les deux discours provocateurs du très influent Mwalimu Nerere, destinés probablement à repérer les forces de changement à l'extérieur de l'État, en 1990, la société civile demeurait par trop apathique. C'est par conséquent le parti au pouvoir qui a pris l'initiative, en convoquant une réunion du Comité exécutif national à Dodoma pour discuter, entre autres choses, du discours de Mwalimu, rencontre où l'on sanctionna l'idée de procéder à une révision du système politique en vigueur. La stratégie adoptée consistait à faire de l'organe exécutif du gouvernement le moteur de la transition. Le Parti ordonna en outre à l'exécutif de «faire enquête» et d'émettre ensuite des propositions sur les modalités de la transition. La transition démocratique se réduisait ainsi à un simple exercice technique!

Dès ce premier stade, les opinions étaient divisées quant à la manière de mettre en oeuvre la transition. Le gouvernement privilégiait une transition sous la gouverne du régime en place. Cette approche, soutenait-il, préviendrait l'anarchie et le chaos tout en préservant la stabilité et la cohésion. Elle n'exigerait, pour permettre les changements désirés, qu'une modification des instruments juridiques (la constitution et la législation existante) et des ajustements dans les organes de pouvoir déjà en place.

En revanche, l'opposition naissante estimait que c'était l'ensemble du contrat social qu'il convenait de renégocier. Selon elle, le régime existant, à savoir un appareil qui s'était développé dans la matrice d'un parti unique, n'était pas légitimé par l'ensemble du corps politique. Il était nécessaire qu'un échantillon plus large de citoyens puissent donner leur avis sur le contenu et les modalités de la transition.

L'opposition réclamait la tenue d'une conférence constitutionnelle. Le gouvernement préféra nommer une commission d'enquête.

La prédominance de membres du CCM au sein de cette commission présidée par le très respecté juge en chef Nyalali sema le doute sur l'objectivité de ses recommandations. C'est peut-être la raison pour laquelle Mabere Marando, un des grands leaders du mouvement réformateur, déclina l'invitation d'y siéger. Toutefois, comme on le verra plus loin, cette commission a rédigé son rapport avec une objectivité politique et professionnelle remarquable.

Il convient, à ce stade, de décrire plus précisément quelle trajectoire les changements ont empruntée à partir de 1990, en s'attardant sur certains éléments fondamentaux de la transition. Nous commencerons par analyser le cadre institutionnel de la transition démocratique. Nous examinerons comment les principaux organes de l'État (pouvoirs législatif, exécutif, judiciaire) se sont ajustés aux exigences d'un modèle libéral et démocratique de gouvernement, et nous évaluerons quels progrès ont été réalisés en ce qui a trait à la consolidation de l'État de droit.

# *Vers un état libéral démocratique*

## 2.1 A la recherche d'une nouvelle orientation : la direction de la transition et le rapport Nyalali

Comme on vient de le voir, le développement institutionnel du système politique tanzanien depuis les années 90 a été marqué par la tendance de l'État à dominer la société civile et à limiter la marge d'action autonome de celle-ci. Au cours de ce processus, la société a vu s'affaiblir sa capacité de jouer un rôle régulateur sur l'État. La Tanzanie est presque l'incarnation parfaite du concept d'autonomie relative de l'État.

Nous avons souligné en introduction que la transition vers une démocratie pluraliste en Tanzanie est pilotée par ce même régime qui a occupé le pouvoir tout au long de la période qui a suivi l'indépendance. Le type de leadership qu'assume le régime en place traduit bien cette tendance monopolistique qui le porte à contrôler toutes les activités politiques dans la société tanzanienne. D'un autre côté, le fait que le gouvernement actuel parvienne ainsi à exclure tous les éléments extérieurs au parti au pouvoir témoigne de la faiblesse de la société civile.

En fait, le gouvernement rejette catégoriquement la participation de toute organisation politique extérieure au CCM à des forums de type conférence constitutionnelle ou à l'éventuelle formation d'un gouvernement de transition. Le ministère responsable des affaires constitutionnelles, dans un de ses documents, affirme que c'est le gouvernement actuel qui a la responsabilité juridique et politique de diriger et de guider la transition vers une démocratie pluraliste.

Le ministère affirme qu'un : conférence constitutionnelle n'est nécessaire qu'en cas de désordre civil généralisé, quand la constitution existante devient impossible à appliquer. Ce n'est que dans ces circonstances qu'on peut légitimement en rédiger une nouvelle, fondée sur des principes différents. Or, ce n'est pas une conjoncture de ce type qui règne en Tanzanie.

Il ajoute que la constitution actuelle est valide, légitime et qu'elle intègre tous les éléments fondamentaux de la démocratie, à savoir une charte des droits et libertés, un parlement élu dans le cadre d'élections librement disputées, l'indépendance du pouvoir judiciaire, l'État de droit et l'égalité des

citoyens devant la loi. Elle interdit en outre toute forme de discrimination. En ce sens, il n'y aurait pas en Tanzanie de crise constitutionnelle justifiant la tenue d'une conférence constitutionnelle.

Le gouvernement invoque plusieurs autres raisons majeures pour rejeter l'idée que l'opposition puisse participer à une telle conférence. Tout d'abord, cette participation serait contraire à la présente constitution. Deuxièmement, l'idée de mettre sur pied un gouvernement de transition après la conférence, comme le souhaite l'opposition, ne repose sur aucun précédent historique dans les pays démocratiques comparables à la Tanzanie. Et elle est en outre anticonstitutionnelle. Troisièmement, il n'existe aucune procédure constitutionnelle établie permettant de convoquer une «conférence constitutionnelle», une «commission constitutionnelle» ou une «assemblée constituante». En fait, les expériences menées ailleurs ont démontré qu'il faut beaucoup de temps pour que ces instances parviennent à s'entendre, ne serait-ce que sur des questions organisationnelles.

Il arrive que l'opposition évoque le succès des négociations constitutionnelles en Afrique du Sud (dans le cadre de la CODESA, Conférence multipartite sur la démocratisation en Afrique du Sud). Ce à quoi le ministère tanzanien de la Justice réplique qu'il est ridicule de comparer la Tanzanie à l'Afrique du Sud et que les principes sur lesquels se fonde le régime tanzanien dérivent des principes démocratiques universellement reconnus, qui n'ont strictement rien à voir avec la doctrine fondamentale de l'apartheid.

La cinquième raison invoquée par le gouvernement tanzanien pour justifier son refus d'une conférence constitutionnelle, c'est que cette instance créerait une situation anormale sur le plan juridique, au sens où le statut du parlement actuel deviendrait ambigu. Il faudrait en effet décider soit de maintenir, soit de dissoudre le parlement existant, et déterminer quel organe aurait l'autorité de prendre une telle décision. En même temps, le gouvernement trouve difficilement acceptable l'idée de confier le pouvoir de formuler une constitution aux dirigeants des partis politiques (dont certains ne se sont jamais présentés à des élections), plutôt qu'à un parlement élu.

Pour l'exécutif tanzanien, lorsque les affaires constitutionnelles se règlent à l'extérieur de l'enceinte parlementaire, ledit parlement peut ensuite rejeter certaines des résolutions adoptées. Cette situation risque d'engendrer des conflits semblables à ceux qu'ont connus le Zaïre, la Somalie ou la Russie. À partir du moment où l'on viole les règles établies, rien ne garantit que les nouvelles règles seront respectées[1].

Il faut noter ici que les arguments avancés par le gouvernement tanzanien – associer conférence constitutionnelle et conflit civil, ou dire que seule une situation de crise peut légitimer la tenue d'une telle conférence – n'ont aucun fondement juridique ou politique. Le Canada, par exemple, a connu vers le milieu des années 80 plusieurs conférences constitutionnelles; c'est pourtant un pays doté d'une constitution démocratique et une société bien loin de connaître la guerre civile. On comprend donc pourquoi les partisans d'un changement radical en Tanzanie rejettent l'argumentation du gouvernement. Dans une déclaration sans ambiguïtés émise lorsqu'un des partis d'opposition a annoncé qu'il se retirerait de toute élection «supervisée» par le CCM, on faisait remarquer que le parti au pouvoir rejette l'idée d'une conférence constitutionnelle en se basant sur une conception dépassée de ce type de conférence, conception largement dérivée de l'expérience des pays de l'Afrique francophone. Pour l'opposition tanzanienne, l'approche sud-africaine de la transition démocratique demeure valide et tout à fait stimulante. Les opposants trouvent remarquable la manière dont les Sud-Africains ont réussi à tenir leur conférence constitutionnelle tout en permettant au régime existant de rester au pouvoir[2].

1 Jamhuri Ya Muungano Wa Tanzania. **Maimamo wa Serikali Kuhusu Kushirikishwa kwa Vyama vya siasa na utekelezaji wa Mfumo wa Mageuzi**. Dar es-Salaam: Wizara Ya Sheria Mambo Ya Katiba, 1993, pp. 1-7.

2 Journal **Rai** 21-27 juillet 1994, p. 3.

C'est donc en invoquant ces différents arguments que le CCM et son gouvernement ont décidé d'assumer la direction exclusive du processus de transition. L'État-parti était conscient des transformations intervenues sur la scène mondiale à la fin des années 80, et de la nécessité d'assortir la restructuration économique d'une libéralisation parallèle de la vie politique. En 1990, le vice-président du parti déclarait en privé: «...Jini limeshatoka nje ya gudulia. Hatuna namna ya kulirudisha tena ndani. Hatuna budi kutafuta njia na namna ya kukabiliana nalo...» (le chat est sorti du sac et il n'y a aucun moyen de l'y faire rentrer. Nous devons trouver des moyens de le maitriser.)[3]

Après avoir pris le pouls de l'opinion publique en organisant un débat général sur les répercussions des changements intervenus dans le monde communiste, et le bien-fondé d'une réforme institutionnelle et idéologique majeure au sein du Parti, le président nommait, le 27 février 1991, une commission d'enquête. Bien entendu, les pressions de la toute nouvelle opposition ne sont pas non plus étrangères au fait que le pouvoir ait rapidement mis sur pied cette commission[4].

En janvier 1992, celle-ci remettait son rapport préliminaire au président qui, à son tour, convoquait aussitôt une réunion du Comité exécutif national (CEN) pour en discuter. Le mois suivant, le Congrès national du parti, instance suprême en matière d'orientations, était convoqué pour entériner la proposition formulée par le CEN à partir du rapport de la Commission présidentielle, à savoir l'adoption d'un système politique multipartite en Tanzanie.

Le Congrès national du Parti souscrivit unanimement au virage multipartite et s'employa à modifier ses propres statuts en ce sens. Il nomma en outre un comité de 24 membres chargé de formuler une résolution à l'effet que l'Assemblée nationale de l'Union et la Chambre des représentants de Zanzibar amendent elles aussi leurs statuts respectifs en ce sens.

Le rapport de la Commission Nyalali recommandait l'instauration d'un système démocratique libéral caractérisé par:

i) le respect de la constitution, en tant que loi suprême du pays encadrant toutes les autres lois et délimitant les pouvoirs;
ii) la séparation des pouvoirs législatif, judiciaire et exécutif avec un parlement élu, un appareil judiciaire indépendant et un exécutif tenu de rendre compte de ses décisions et orientations;
iii) l'État de droit;
iv) la promulgation d'une charte des droits et libertés;
v) un multipartisme sans aucune restrictions.

Sur le plan opérationnel, la Commission recommandait que les partis politiques soient complètement dissociés de l'État et que l'on sépare également les fonctions du législateur de celles des tribunaux et de l'exécutif. Elle proposait comme cadre de gouvernement un système parlementaire dans lequel le cabinet serait composé de membres du parlement directement élus ou désignés par leurs partis respectifs. La Commission recommandait également que le Parlement échappe à l'ingérence de l'État et des partis, excepté par l'entremise de représentants élus.

Quant à l'ordre judiciaire, la Commission lui donnait le rôle de protéger la constitution, de veiller à ce qu'aucune loi ne viole les droits de la personne, et de promouvoir l'État de droit. Elle insistait sur l'indépendance de la magistrature, en recommandant que les juges et magistrats soient nommés à partir de critères non-politiques et qu'ils disposent des ressources et de l'équipement nécessaires pour accomplir leur travail.

En principe, tant que le gouvernement a accepté la recommandation fondamentale du rapport Nyalali, à savoir l'introduction du multipartisme. Quant à la question de l'union entre le

3 Mmuya, M. op. cit. p. 126.
4 Mmuya M. op. cit. p. 131.

Tanganyika et Zanzibar (un dossier complexe que nous n'aborderons pas ici et qui mériterait une analyse complète à lui tout seul), contentons-nous de mentionner que le gouvernement n'a pas donné son aval à la recommandation de la Commission proposant un système de gouvernement fédéral. Le gouvernement a néanmoins accepté le cadre institutionnel général d'un système parlementaire. Depuis juillet 1992, il s'est engagé dans la mise en oeuvre de certaines des mesures proposées.

Nous allons nous pencher dans la section qui suit sur certaines de ces mesures et évaluer comment elles contribuent à l'avancement de la démocratie.

## 2.2 Continuité et changement: le processus législatif

En avril 1992, les dispositions régissant le fonctionnement du Parlement firent l'objet de plusieurs modifications. On amenda notamment les dispositions concernant les procédures d'élection des parlementaires et des représentants des pouvoirs locaux, de manière à permettre la participation de plusieurs partis politiques à ces élections, ce qui a également modifié la composition du Parlement et des conseils de gouvernement local. De la même manière, on modifia les Règlements du Parlement en abrogeant la clause qui faisait de celui-ci un comité permanent du Congrès national du parti au pouvoir. On ajouta une nouvelle disposition permettant à chaque parti représenté au Parlement de former un caucus parlementaire composé de ses propres membres[5].

On a aussi supprimé les nominations présidentielles à l'Assemblée nationale, notamment les 25 commissaires régionaux jusqu'alors nommés d'office. Le Parlement est maintenant composé de membres désignés par le vote populaire, en plus des femmes nommées aux sièges qui leur sont réservés. Celles-ci seront à l'avenir désignées par les partis politiques sur une base proportionnelle[6].

Le 9e amendement constitutionnel de 1992 a en outre accru les pouvoirs de l'Assemblée nationale. Outre ses rôles de législateur, d'organe de supervision et d'organe consultatif, celle-ci a désormais, en vertu de l'article 51, le pouvoir d'approuver la nomination du Premier ministre; elle peut aussi, en vertu de l'article 53A, voter des motions de censure contre le Premier ministre par une majorité simple. Ce même 9e amendement (article 46A) permet également à l'Assemblée nationale d'entamer une procédure de mise en accusation contre le président selon un mécanisme bien précis. De plus, dans le but de protéger le Parlement, la loi 20 de 1992 limite le pouvoir du président de dissoudre l'Assemblée nationale en spécifiant dans quelles circonstances il peut le faire[7]. On peut raisonnablement conclure, au vu de toutes ces mesures, que les conditions permettant à un Parlement vigoreux et indépendant de remplir ses fonctions essentielles sont maintenant réunies. La suppression de la tutelle du parti au pouvoir et la protection de la sécurité et de l'autonomie du Parlement ont insufflé un nouveau dynamisme à cette institution. Il faut admettre néanmoins que la composition du Parlement actuel, qui reste une institution unipartite, demeure inchangée. Mais les élections partielles qui ont eu lieu depuis deux ans, ainsi que la façon dont le Parlement s'est acquitté de sa tâche durant cette période, donnent une bonne idée de la dynamique de changement actuellement à l'oeuvre.

---

5 Hon. Maekwa, Rus. «The Response and Responsability of the Ruling Party (CCM) and the Government in the Transition to Multipartyism» article présenté lors d'un atelier sur les aspects fonctionnels du processus de démocratisation au Kenya et en Tanzanie. Fondation Friedrich Ebert Stiftung, Dar es-Salaam, 20 juin 1994, p.4

6 Ibid., p.9.

7 Fimbo, G.M. «Towards Separation of Powers in a New Democracy: Tanzania», article présenté à l'atelier sur la constitution tanzanienne organisé par le Département de sciences politiques de l'Université de Dar es-Salaam, 27-28 juin 1994, pp. 8-9.

Une fois la transition démocratique enclenchée, le comportement institutionnel du Parlement s'est mis à changer, en particulier en ce qui concerne la prise de décisions politiques. Il s'acquitte de ses fonctions de supervision et de consultation sur les dossiers politiques avec un dynamisme accru. Il demeure faible, en revanche, quand il s'agit de superviser et de responsabiliser l'exécutif sur le plan de sa gestion du développement.

Depuis deux ans, les membres du Parlement hésitent moins à rappeler à l'ordre l'exécutif. Le Parlement est à présent juridiquement dissocié du parti au pouvoir, et ce dernier a relâché le contrôle politique qu'il exerçait sur les parlementaires. Le Parlement dispose par conséquent d'une plus grande latitude pour remettre en question ce que fait l'exécutif. Le pouvoir tolère désormais des critiques comme celles d'un député de Morogoro Sud, qui mettait en doute l'efficacité du gouvernement dans son ensemble en rappelant qu'entre 1990 et juin 1994, celui-ci avait émis «79 directives qui n'ont jamais été appliquées, formulé 403 promesses qu'il n'a jamais respectées, sans compter les 703 scandales qui n'ont jamais été dénoncés»[8].

Cette nouvelle attitude témoigne, de la part des membres du Parlement, d'une confiance et d'une absence de crainte jusque-là absentes, et montrent aussi qu'ils cherchent à enquêter et à documenter systématiquement leurs dossiers. Quand on sait qu'ils n'ont guère de ressources pour procéder à de telles recherches, cet exemple ouvre de nouveaux horizons à la vie parlementaire.

Les choses ont aussi évolué au niveau de l'élaboration des lois. Auparavant, les projets de loi approuvés par le Parlement émanaient généralement de la branche exécutive, et c'est le service du Procureur général qui les rédigeait. Mais on a pu voir dernièrement les «motions d'initiative parlementaire» gagner du terrain. Ce sont en effet des motions présentées par des députés qui ont amené le Parlement à se pencher sur des dossiers d'intérêt national comme l'acquisition par un étranger de vastes étendues de terres fertiles, l'adhésion de Zanzibar à l'Organisation de la Conférence islamique, l'établissement du gouvernement du Tanganyika, ou la vente d'aliments contaminés[9]. Les parlementaires ont pris lors de leurs délibérations certaines décisions qui ne répondaient pas aux voeux du parti au pouvoir et de l'exécutif, ce qui témoigne, de leur part, d'un esprit d'indépendance et d'un souci de répondre aux préoccupations des citoyens[10].

Le Parlement intervient également de manière plus dans ce qui touche à la gestion des politiques et à l'administration gouvernementale. La constitution lui confie la responsabilité de superviser la gestion du développement en examinant et en approuvant les plans ou projets gouvernementaux à différents échelons. En ce qui concerne la planification et les budgets, par exemple, les membres du Parlement ont le pouvoir de participer à l'échelon le plus bas aux conseils et comités de district ou de région. Au niveau intermédiaire, c'est par l'entremise du Comité des comptes publics ainsi que par celle du Comité parlementaire de l'économie et des finances que le Parlement exerce son rôle de supervision. À l'échelon supérieur, les projets de plans et les propositions budgétaires sont soumis pour étude et approbation à l'ensemble des parlementaires.

Si ce cadre institutionnel est irréprochable, il reste qu'en pratique, la supervision administrative exercée par le Parlement donne des résultats mitigés. Les parlementaires disposent d'un atout important, dont ils se servent parfois en toute ingénuité: il s'agit de la tactique consistant à «soustraire un shilling» des estimations budgétaires ministérielles dans le but de bloquer une proposition gouvernementale. Grâce à cette tactique, ils peuvent forcer l'exécutif à accéder à une requête ou à répondre à une question donnée. Le Parlement actuel s'en est servi abondamment et avec succès. Si l'exécutif n'obtempère pas et/ou refuse de négocier un compromis, cela peut générer une crise par-

8 Journal **Majira** N° 179, 28 juin 1994, p.1

9 Fimbo, G.M. «Towards Separation...» op. cit., p.8; Smith, A.G. **Tanzania Report** (manuscrit), p. 5; **Daily News**, 8 juin, 1994

10 Smith, A.G. **Tanzania Report**, op. cit., pp. 11-15

lementaire entrainant la dissolution du Parlement et la tenue de nouvelles élections. Jusqu'à présent, on a toujours réussi à négocier ou à s'arranger chaque fois qu'une telle éventualité s'est présentée.

Le Parlement souffre en revanche d'une mollesse endémique quand l'exécutif bafoue les règles constitutionnelles ou ne respecte pas les procédures relatives à l'administration gouvernementale. Dans son analyse du processus budgétaire, Rwekaza Mukandala relève qu'à plusieurs reprises, l'exécutif a unilatéralement fait fi du pouvoir de contrôle que la constitution donne Parlement sur les recettes, les dépenses et les comptes de l'État:

> *«En janvier 1994, le gouvernement a imposé une taxe aux propriétaires de véhicules motorisés et autres, et commencé à percevoir cette taxe avant même d'avoir obtenu l'aval du Parlement. Il a balayé du revers les protestations émises par les parlementaires lorsque ceux-ci se sont réunis quelques semaines plus tard. Le Parlement a donc dû entériner ces mesures rétroactivement.*[11]»

Mukandala ajoute que même lorsque le Parlement autorise au préalable les recettes et les dépenses de l'État, l'exécutif ne respecte pas la constitution ou la méprise ouvertement en ne percevant pas cet argent ou en dépensant les fonds publics à des fins non approuvées par le Parlement. Les observateurs financiers critiquent l'ampleur de l'évasion fiscale due à l'octroi d'exemptions ou de remises. Mais à part quelques tièdes protestations durant les périodes de question ou lors de la discussion des prévisions ministérielles, le Parlement n'a jamais vraiment cherché à mettre un frein à ces pratiques de l'exécutif.

Pour ce qui est de l'aspect technique de l'examen et l'adoption des budgets, Mukandala déplore que

> *«la plupart des membres (du Comité des comptes publics et du Comité de l'économie et des finances) et l'ensemble de parlementaires ne possèdent ni l'expertise ni les compétences requises pour examiner sérieusement les propositions budgétaires... et ils ne disposent pas du soutien d'experts ni du personnel technique nécessaire. Ils doivent donc compter sur leur seul bon sens. (Le facteur-temps impose aussi ses contraintes). Les parlementaires disposent d'un laps de temps très court entre le moment où ils prennent connaissance des prévisions budgétaires et celui où ils se réunissent tous en Chambre. On ne s'attend jamais à ce que le comité formule des amendements ou des changements substantiels, et encore moins à ce que le Parlement le fasse. Les prévisions budgétaires présentées sont toujours adoptées par le Parlement*[12].»

Cependant, en dépit de ce manque de fermeté face à l'administration gouvernementale, et malgré sa composition unipartite, le Parlement a fait preuve, ces deux dernières années, d'un dynamisme impressionnant. En l'absence d'une étude systématique sur le sujet, il est difficile de savoir si cette nouvelle vitalité est attribuable à une nouvelle génération de parlementaires plus jeunes et plus scolarisés, ou si c'est le fruit du nouveau libéralisme politique. Quoi qu'il en soit, au plan politique, l'institution parlementaire fait preuve d'une vitalité qui peut l'amener à se transformer elle-même.

Le fait que de nombreux parlementaires aient insisté pour donner suite à la «motion sur le Tanganyika», contre l'avis même du Comité exécutif national du Parti qui l'avait définitivement rejetée, montre bien que le contrôle du Parti sur le Parlement s'est relâché. Pourtant, dès le départ,

11 Mukandala R.S., «Civil Service Reforms», op. cit., p. 8
12 Mukandala, op. cit., p. 12

Mwalimu Nyerere avait critiqué avec force l'instauration de trois gouvernements en Tanzanie, au motif que cela contreviendrait à la politique établie du Parti. Il soutenait que les parlementaires élus sur la base d'un programme donné n'ont politiquement pas le droit de changer ce programme sans avoir le mandat de leur parti. Suivre cette voie risquerait de saper les fondations du Parti.

Ce regain de dynamisme et de vigueur du Parlement montre qu'on est en train de sortir d'une situation dans laquelle, jusqu'en 1989, toute motion d'initiative parlementaire jugée embarrassante par le Parti était purement et simplement éliminée. Le militant Ben Lobulu cite l'exemple d'un député qui avait soumis une motion demandant que l'on discute de la question des droits des parlementaires et de l'indépendance des délibérations de la Chambre. Il avait présenté cette motion parce que le président de la Chambre avait adopté comme politique de retirer le «droit de parole» à plusieurs parlementaires lorsqu'ils demandaient des explications ou manifestaient l'intention de bloquer des propositions budgétaires.

Cette motion a également semé l'inquiétude parce que le gouvernement a menacé de dissoudre le Parlement si l'un des députés s'opposait à l'adoption des prévisions budgétaires du ministère des Communications et des travaux publics en recourant à la tactique consistant à «soustraire un shilling». Mais avant de débattre de la motion d'initiative parlementaire, le Parlement s'est réuni à huis clos à titre de comité du Parti et a discuté de la question (à savoir resserrer la discipline de parti!) pendant deux jours[13]. Ces discussions n'ont jamais figuré dans le compte rendu officiel des débats de la Chambre.

Il convient de noter, à la lumière de ce qui se passe dans d'autres démocraties pluralistes, que cette façon indirecte de déroger à la ligne de parti (illustrée par l'affaire de la motion sur le Tanganyika) n'est possible qu'en ces cas plutôt rares où l'on a affaire à un Parlement politiquement homogène. À l'heure actuelle, le parti au pouvoir en Tanzanie n'a pas de concurrent puissant attendant en coulisses la chute du gouvernement. Lorsque le Parlement tanzanien comprendra des représentants de tous les partis politiques, la nécessité de maintenir la cohérence et la discipline de parti lors des débats parlementaires atténuera les dissensions internes au sein des partis.

Il faut également mentionner qu'en abandonnant la direction de la transition à l'exécutif, le Parlement s'est vu réduit au rôle de simple «agent réactif» aux initiatives de la branche exécutive. Il ne fait que répondre aux initiatives du gouvernement, aussi soigneusement calculées soient-elles. En fait, si le Parlement a agi avec vigueur dans certains dossiers sectoriels (en recourant à la tactique du «shilling» ou en appuyant des motions d'initiative parlementaire), il s'est en revanche montré complice de sa propre faiblesse sur les questions fondamentales de la réforme démocratique.

Alors que l'exécutif national du Parti a discuté du rapport Nyalali en son entier, dans toute sa logique, l'Assemblée nationale a pour sa part pris connaissance de ses recommandations sous la forme d'une série de projets de loi techniques formulés par l'exécutif. Le président de l'Assemblée nationale le confesse lui-même: «Le fait de ne pas avoir publié de livre blanc sur le rapport de la Commission Nyalali – indiquant clairement quelles recommandations ont été acceptées, rejetées ou modifiées – aura été la plus grande lacune du CCM et du gouvernement. À cause de cela, la majorité du public a généralement été laissée dans l'ignorance[14].» Si bien que certaines questions de principe aussi essentielles que le calendrier des réformes, la tenue d'une conférence constitutionnelle ou l'«enchâssement» des droits de la personne, attendent toujours ou alors on les a diluées au point de les réduire à de simples technicalités. Et par son silence, le Parlement s'est rendu complice de cette tendance.

13 Lobulu, Ben. «Human Rights in Tanzania: Setbacks and Prospects» présentation au séminaire intitulé «Trente ans d'indépendance: réalisations, reculs et perspectives» organisé par le Law Society Northern Chapter (Barreau tanzanien, région Nord), 7 avril 1992, p. 20.

On admet en général qu'en mai 1992, les parlementaires se sont montrés à la hauteur lors des débats entourant le projet de loi relatif aux «dispositions corrélatives, transitoires et temporaires» (Consequential, Transition and Temporary Provision). Ce projet de loi, en confiant pratiquement toute la gestion de la réforme démocratique à l'exécutif, élargissait, comme le note Max Mmuya, les pouvoirs de la branche exécutive et réduisait le rôle de la législature à celui de simple instrument de légitimation des actions de l'exécutif[15]. Toutefois, ce n'est pas sur les modalités de la transition telles que recommandées par la Commission Nyalali que les discussions ont achoppé. Les parlementaires n'ont fait que protéger les pouvoirs qu'à leur avis, l'exécutif tentait de leur usurper.

Ces deux dernières années, le Parlement est demeuré muet sur la question d'une conférence constitutionnelle[16], une question qu'il semble incapable d'aborder même à la fin de son terme. Il reste tout aussi muet devant le fait que l'exécutif n'ait pas respecté l'échéancier de réforme recommandé par la Commission Nyalali, ni proposé à tout le moins un autre calendrier. À ce jour, la plupart des lois jugées contraires aux droits fondamentaux de la personne et qui de ce fait entravent la participation populaire n'ont toujours pas été abrogées.

Incidemment, il aura fallu qu'un journal fasse sensation en citant le Registraire des partis politiques, qui déplorait l'absence de texte constitutionnel, pour qu'un parlementaire soulève la question en Chambre dans le cadre de commentaires d'ordre général. Au moment d'écrire ces lignes, on attend toujours que les diverses réformes soient cimentées dans une seule loi constitutionnelle cohérente et fondamentale. La Tanzanie passe pour un «État sans constitution»!

On peut toujours se rassurer en expliquant cette inaptitude du Parlement à s'attaquer aux enjeux fondamentaux de la transition par une faiblesse temporaire attribuable à sa nature actuelle (c'est un dérivé du CCM), mais le prochain parlement pourrait bien perpétuer cette tendance, vu qu'il risque fort d'être encore dominé par le même parti. En même temps, la question constitutionnelle est d'une importance cruciale et mérite qu'on s'y attaque avec plus de détermination.

La protection des intérêts de la minorité fait partie des questions constitutionnelles qu'il faut absolument aborder avant les prochaines élections. La Commission Nyalali avait eu la prévoyance de proposer quelque chose sur ce plan:

> *«Pendant la phase de consolidation du pouvoir de la majorité, il faudrait prévoir dans la constitution des dispositions visant à protéger les intérêts de la minorité. En ce sens, il conviendrait d'inscrire dans la constitution le concept de «loyale opposition» (traduction libre)*[17].»

La démocratie pluraliste peut signifier la tyrannie de la majorité si les structures de gouvernement ne tiennent aucun compte de l'avis et des intérêts de la minorité. Il est donc essentiel, si l'on veut un parlement authentiquement représentatif, d'aborder durant la période de transition les moyens dont disposera l'opposition pour participer aux travaux parlementaires. Sinon, le pluralisme engendrera frustration et désespoir chez ceux et celles qui ne font pas partie de la majorité au pouvoir.

---

14 Maekwa, Pius, «The Response...», op. cit., p. 10.

15 Mmuya, Max et Amon Chaligha, **Towards Multiparty Politics in Tanzania**, Dar-es-Salaam, University Press, 1992, p. 115.

16 Le 10 août 1994, le ministre de la Justice et des Affaires constitutionnelles a réitéré la position du gouvernement, à savoir que la constitution existante est parfaitement légitime. Tous les parlementaires qui sont intervenus sur le sujet ont endossé la position gouvernementale, en ajoutant que les institutions politiques qui ont participé à sa rédaction et aux modifications subséquentes tiraient leur autorité de la volonté du peuple. Voir à ce sujet le journal **Uhuru Jumatano** du 10 août 1994, p. 1, ainsi que le **Daily News** du 11 août 1994, p. 1.

17 Jamhuri Ya Muungano Wa Tanzania, Tume Ya Rais Ya Mfumo Wa Chama Kimoja Au Vyama Vingi Vya Siasa Tanzania, 1991, Report, vol. I, p. 113.

## 2.3 L'EXECUTIF EN TANT QU'AGENT DE CHANGEMENT

La Commission Nyalali n'a pas recommandé grand-chose pour ce qui est de la démocratisation du pouvoir exécutif. Si elle préconise l'instauration d'un système de gouvernement fédéral et suggère que les organes exécutifs relèvent du Parlement, elle insiste surtout sur la réduction des pouvoirs du chef de l'exécutif, l'élimination de l'ingérence politique, la responsabilisation de l'exécutif devant l'Assemblée nationale, et la consolidation du système de gouvernements locaux.

Pour la Commission, la revitalisation démocratique de l'exécutif se borne simplement à corriger certaines des déformations survenues lors de la période précédente, en délimitant les pouvoirs de l'exécutif et en réaffirmant l'indépendance de l'appareil judiciaire ainsi que la souveraineté du Parlement. La Commission aborde par la tangente les questions de transparence, de respect de la légalité, d'accessibilité et de participation en les définissant comme les caractéristiques essentielles d'un exécutif démocratique. Mais pour elle, c'est au Parlement et au pouvoir judiciaire de mettre en oeuvre ces ingrédients essentiels à la revitalisation des institutions[18].

Jusqu'à présent, deux des recommandations du rapport Nyalali ont été mises en oeuvre, à savoir qu'on a limité les pouvoirs présidentiels (réforme constitutionnelle de 1992) et réduit l'intervention directe du Parti dans les affaires de l'exécutif. On a en outre créé une commission chargée de proposer des moyens de consolider le système de gouvernements locaux. Cette dernière n'a toujours pas finalisé son rapport[19].

Le fait que la Commission Nyalali n'ait pas accordé plus d'attention à la redynamisation de l'institution à qui on a confié la tâche majeure de gérer la transition a de quoi surprendre. Présumer que les structures existantes peuvent permettre à l'exécutif de remplir sa double mission (gérer la transition et se métamorphoser lui-même en institution démocratique) ne tient pas debout. Et on ne peut pas non plus compter sur le resserrement du contrôle de la législature et du pouvoir judiciaire pour réfréner les excès bureaucratiques. Il ne suffit pas, pour démocratiser le pouvoir exécutif, de rationaliser ses rapports avec les autres organes de gouvernement; il faut que cette institution se transforme elle-même de façon radicale.

Tout ce que peut faire le pouvoir judiciaire, c'est protéger les droits constitutionnels et les droits de la personne quand ils sont bafoués et ce, dans la mesure où ces violations sont portées à son attention. De la même façon, la souveraineté du peuple telle qu'incarnée dans l'institution parlementaire ne s'exerce que dans les phases finales du processus d'élaboration des politiques. Dans les relations qu'il entretient avec la société, l'exécutif a souvent la possibilité de s'adonner à des pratiques non démocratiques, surtout avec les structures et les procédures bureaucratiques qui existent actuellement.

Pour qu'il y ait démocratisation, il faut que les principes de transparence, de responsabilisation, de respect de la légalité et de participation soient intégrés dans le cadre institutionnel et le fonctionnement quotidien de l'exécutif. Et cette condition est encore plus nécessaire quand il s'agit d'une transition comme celle que connaît la Tanzanie, où l'exécutif doit relever le double défi de diriger la transition et de se démocratiser lui-même.

Il convient ici d'évaluer dans quelle mesure les pouvoirs et les mécanismes dont dispose actuellement l'exécutif peuvent favoriser une transition en douceur, de même que l'émergence d'un gouvernement responsable, transparent, accessible et consultatif. Mais ce faisant, il ne faut pas oublier

---

18 Jamhuri Ya Muungano Wa Tanzania, Tume Ya Rais Ya Mfumo Wa Chama Kimoja Au Vyama Vingi Vya Siasa Tanzania, 1991 (460 vol. p. 113

19 Jamhuri Ya Muungano Wa Tanzania, Tume Ya Rais ... op. cit., voir articles 387-90; 411-5; 460v. vs. 542-64; 585-7; 608-9; 698; 712(vol

qu'en Tanzanie, le pouvoir exécutif a aussi la tâche considérable de mettre en oeuvre un Programme d'ajustement structurel qui influe lui aussi, à sa manière, sur les réformes institutionnelles.

### 2.3.1 LEADERSHIP ET ESPRIT DE PARTI: COMMENT RESPECTER LES REGLES DU JEU

La Commission Nyalali recommandait la création d'un organe spécial chargé de superviser la mise en oeuvre du programme de transition. Apparemment, le Parlement ne partageait pas cet avis en 1992, puisqu'il a préféré confier cette responsabilité au gouvernement dans son ensemble, en l'autorisant à se servir de la machinerie existante jusqu'en 1995.

La «Loi corrélative» (Consequential Act) confiait au président la prise en charge des mécanismes de la transition, en lui laissant toute latitude pour assigner les tâches et les responsabilités aux organes appropriés. C'est dans ce contexte que fut créé le Registre des partis politiques et que l'on accorda une plus grande autonomie à la commission électorale. En outre, le président a créé un nouveau ministère, celui de la Justice et des Affaires constitutionnelles, afin de coordonner les ajustements constitutionnels requis et de procéder aux réformes juridiques nécessaires pour faciliter le processus de transition.

À l'heure actuelle, il ne semble pas exister d'unité spéciale au Bureau de la présidence qui, avec les organes que nous venons de mentionner, servirait de centre de coordination *chargé d'amorcer, le superviser et d'évaluer le processus de réforme.* Les organes nouvellement créés comme le ministère de la Justice ou le Registre des partis politiques remplissent des fonctions bien précises. Le ministère de la Justice, par exemple, s'occupe principalement de rédiger des projets de lois. Le Bureau du Registraire des partis politiques facilite la création de nouvelles formations politiques et leur participation à la vie politique. La Commission électorale ne fait qu'inscrire les électeurs, superviser et coordonner les scrutins et définir les circonscriptions électorales. Si ces organes sont indispensables à la réforme démocratique, ils ne peuvent assurer à eux seuls toutes les tâches de la transition.

De plus, rien n'indique que l'on ait réajusté les autres organes de la bureaucratie de l'exécutif de manière à les préparer à ce défi que constitue l'établissement d'un cadre socio-politique favorable à un développement démocratique durable. Pour l'exécutif, la question de la réforme démocratique reste plus ou moins une «enclave», un dossier «politique» qui ne concerne que quelques institutions. Le reste de la bureaucratie continue à remplir ses tâches quotidiennes d'administration et de gestion des affaires publiques. L'exécutif a réduit le processus de démocratisation à l'enregistrement des partis politiques, l'organisation d'élections pluralistes, ainsi qu'à des réajustements dans la constitution et dans divers textes de loi.

En l'absence d'un organe chargé de synthétiser et de coordonner le processus de réforme démocratique, la transition tanzanienne manque de cohésion. Ce qui fait défaut, c'est un programme cohérent, une vision d'ensemble. C'est pourquoi le rôle et le caractère de l'exécutif durant la période de transition demeurent flous.

Cette lacune risque de sérieusement compromettre le processus de démocratisation du pays. L'élan réformateur est freiné par une incompréhensible définition des rôles et par la léthargie des institutions. Il n'est pas surprenant d'entendre, même en 1994, un ancien premier ministre qui s'inquiétait du silence du gouvernement de l'Union sur les graves violations constitutionnelles entourant la question de l'union, déplorer que la «constitution n'ait pas de gardien» (en kiswahili: *Katiba Haina Mlinzi*)[20].

Depuis le déclenchement de la transition, et plus particulièrement depuis l'adoption de la législation sur le multipartisme en mai 1992, le processus de démocratisation a peu progressé, excepté en ce qui a trait à l'enregistrement des partis politiques et l'organisation d'élections par-

20 Rai (journal Alhamisi 21 17 juillet 1994 p 12-14

tielles. Les organes de l'exécutif (y compris le ministère de la Justice et des Affaires constitutionnelles et la Commission de réforme du droit) s'en tiennent à leur calendriers réguliers d'activités.

Dans une large mesure, on peut attribuer cette apparente léthargie institutionnelle au fait qu'on n'ait pas su définir les tâches et les responsabilités particulières exigées par la transition. En fait, on semble implicitement présumer que le terrain est prêt, que tout est en place pour la transition. C'est ce qu'on pourrait appeler une transition statique !

Outre son manque apparent d'inititiative en tant que moteur de la transition démocratique, l'exécutif s'est montré, dans une certaine mesure, très mal préparé, sur le plan institutionnel, à *élargir l'espace nécessaire à une interaction démocratique* par l'abolition de certains obstacles structurels, comme l'attestent plusieurs choses.

Tout d'abord, dans les initiatives qu'ils ont prises jusqu'à présent, il semble que les organes exécutifs aient minimisé la nécessité de procéder à des consultations. L'exécutif n'a pas vraiment consulté grand-monde quand il a pris des mesures aussi importantes que la mise sur pied de commissions, la formulation de règles et de procédures, ou encore la création de nouvelles institutions. À ce stade, alors qu'on vient tout juste d'établir les règles de base, les administrateurs de la transition auraient pu aller chercher l'appui et l'opinion d'un échantillon plus large de la population, y compris l'opposition. Cela aurait donné à la transition un caractère plus participatif et des gages de permanence.

Cette attitude exclusive face à la démocratisation explique pourquoi l'exécutif s'est vigoureusement opposé à l'idée d'une conférence constitutionnelle ou de consultations larges sur les réformes constitutionnelles à entreprendre. La multitude d'amendements auxquels il a procédé durant les deux dernières années ont été adoptés sous le couvert de «mesures d'exception», sans même consulter certains organes internes de la machine juridique.

La façon de gérer la réforme des lois est elle aussi révélatrice de l'attitude de l'exécutif durant la période de transition. La Commission Nyalali avait identifié *40 lois* qui compromettaient la participation démocratique et violaient les libertés fondamentales. Avec une compétence toute professionnelle, elle avait minutieusement analysé chacune de ces dispositions pour en dégager les faiblesses. Elle avait même proposé un échéancier pour procéder aux ajustements nécessaires, recommandant que le processus de révision des lois commence dès juin 1992.

Jusqu'à présent, rien n'a été fait. Même le président de l'Assemblée nationale reconnait cette carence et la qualifie de « néfaste ». « ...Le gouvernement n'a au départ jamais répondu à la recommandation de la commission Nyalali préconisant l'abrogation de 40 lois jugées indésirables parce que contraires à certains droits humains fondamentaux », faisait-t-il remarquer dans une allocution présentée lors d'un atelier sur les dimensions fonctionnelles du processus de démocratisation au Kenya et en Tanzanie. « Il a fallu plus d'un an et demi pour que le gouvernement informe le public qu'il avait demandé à la Commission de réforme du droit, dans le cadre de ses fonctions régulières, d'étudier cette recommandation de la Commission Nyalali et de conseiller le gouvernement en conséquence[21]. »

Dans un cadre plus officiel, le ministère de la Justice et des Affaires constitutionnelles rendait publique, en juin 1993, sa position sur les 40 lois en question. Plutôt que de répondre sur le fond aux observations de la Commission Nyalali, le document du ministère parle plutôt, sur un ton passablement défensif, de la façon dont «l'opposition» a présenté la question de la réforme des lois:

> *«D'aucuns allèguent que les 40 lois prétendument oppressives doivent être abrogées avant le scrutin parce qu'elles compromettent la tenue d'élections libres et loyalement disputées.*
> *Il y a ici deux types de lois à regarder:*

21 Msekwa Plus «The Response » op. cit. p.11

*2.1 En ce qui regarde la législation électorale, le gouvernement n'a aucune objection à dégager quels en sont les éléments qui méritent modification. Jusqu'à présent, l'opposition ne l'a jamais fait, à part évoquer en termes généraux les «quarante lois». En outre, le gouvernement ne peut abroger ces lois sur la seule foi des allégations (sic) émises dans le rapport de la commission Nyalali ou pour répondre aux demandes générales concernant la tenue d'élections libres et honnêtes. Que ceux qui ont d'authentiques changements à proposer les transmettent à la Commission électorale.*

*2.2 Et pour ce qui est des quarante lois, rien dans les arguments qu'on nous a (jusqu'à présent) soumis n'a réussi à démontrer en détail les défauts des lois en question. Il est difficile de comprendre en quoi certaines d'entre elles peuvent entraver la tenue d'élections libres et honnêtes*[22]*.»*

Si le ministère admet que la plupart des lois en question peuvent présenter certains défauts, il affirme cependant qu'elles doivent être étudiées dans le cadre du processus régulier de réforme des lois. Il ne voit pas pour quels motifs il faudrait associer la révision de ces dispositions au processus de transition démocratique. Selon le ministère, les lois comme celles concernant le vol de bétail, la peine capitale, la sorcellerie et les châtiments collectifs n'entravent pas directement le processus démocratique.

Le ministère de la Justice est trop partisan pour saisir l'essence même des préoccupations qui animaient les membres de la commission Nyalali. Alors que les recommandations de la Commission répondaient à des préoccupations d'ordre constitutionnel relatives aux droits et libertés fondamentaux ainsi qu'à la participation démocratique, le ministère réduit le débat à une seule question, à savoir le rapport entre les 40 lois et les élections pluralistes.

En revanche, les premiers commentaires de la Commission de réforme du droit sur certaines de ces 40 lois sont plus satisfaisants, même si dans certains cas, ils ne s'attardent qu'aux aspects techniques du droit.

Dans sa position, la Commission de réforme du droit donne l'impression que le principal problème, avec ces fameuses lois, ce n'est pas le fait qu'elle ne respectent pas les droits démocratiques ni même qu'elles soient inconstitutionnelles. Leur défaut majeur, à ses yeux, c'est d'être désuètes. La plupart d'entre elles sont maintenant dépassées du fait de l'évolution politique et l'évolution du droit. La solution consiste donc à harmoniser les lois existantes, multiplier les garanties, mieux articuler les textes de loi et n'en abroger qu'un très petit nombre.

La Commission de réforme du droit estime que seulement trois des neuf lois dont la commission Nyalali recommandait l'abrogation devraient être abolies. Et même dans ces cas, le langage qu'elle utilise pour justifier l'abrogation de ces dispositions reste très modéré: «loi qui a fait son temps, loi méritant d'être harmonisée avec la législation récente, loi superflue». Ce ton se démarque fort du rapport Nyalali, qui qualifiait de carrément inconstitutionnelles certaines de ces lois, comme celle sur la détention (Detention Act) ou l'ordonnance relative aux expulsions (Deportation Ordinance).

Le comportement de l'exécutif en cette nouvelle ère de multipartisme montre qu'il est incapable de concilier esprit de parti et direction du processus démocratique. Ces deux dernières années, l'apparition de nouveaux scénarios a permis de tester dans quelle mesure l'exécutif respecte l'éthique de la démocratie pluraliste. Le fait par exemple d'avoir à tolérer une opposition politique, à faire affaire avec des médias indépendants, à s'ajuster à la compétition électorale, et à gouverner selon les principes de responsabilité et de transparence, ont obligé l'exécutif, qui avait monopolisé le pouvoir durant trente ans, à adopter un nouveau mode de conduite politique con-

22 Jamhuri ya Muungano Wa Tanzania, Msimamo Wa Serikali, op. cit., p. 8

forme aux regles prescrites. Il reste toutefois que dans certains cas, l'exécutif n'a pas réussi à le faire et que dans d'autres, il ne semble pas disposé à se conformer à ces règles avec la bonne foi requise.

En juillet 1994 quatre élections législatives partielles ont eu lieu dans plusieurs régions de la République Unie de Tanzanie (districts de Kwahani, Ileje, Kigoma et Igunga). Cette expérience instructive a constitué un test, dans la mesure où on a pu évaluer si le cadre institutionnel établi permettait la tenue d'élections pluralistes.

Si certaines anomalies techniques dans la conduite du scrutin peuvent être attribuées à l'inexpérience et à la nouveauté de l'exercice, les irrégularités associées à des manoeuvres politiques révèlent en revanche une profonde faiblesse organisationnelle, susceptible de mettre en péril l'ensemble du processus démocratique.

Le fait que l'exécutif ait catégoriquement fait la sourde oreille aux plaintes de l'opposition concernant l'attitude des autorités de district, qui tardaient délibérément à leur accorder les permis nécessaires pour organiser leurs assemblées électorales, quand elles ne les leur refusaient pas carrément, ainsi que le parti pris flagrant de l'unique radio nationale en faveur du parti au pouvoir, n'ont guère contribué à redorer l'image de l'exécutif.

Il y a eu d'autres plaintes, en particulier de la part de l'opposition, au sujet de pratiques électorales déloyales. Finalement, au mois d'août 1994, la Haute Cour a annulé les résultats du scrutin dans la circonscription de Kigoma, remporté au départ par le candidat du parti au pouvoir (CCM). La Haute Cour a jugé fondés cinq des onze motifs de plainte soumis par le candidat du parti d'opposition (CHADEMA) qui, dans sa requête, citait trois défendeurs: le candidat du CCM (M. Azim Premji), le procureur général (représentant le gouvernement) et Radio Tanzanie (la radio d'État). Au vu des preuves qui lui ont été soumises, le juge écrit dans sa décision que les résultats de l'élection partielle:

> *« ont été influencés par une longue campagne en faveur de Pemji sur les ondes de Radio Tanzanie à Dar es-Salaam... Les discours virulents prononcés par les dirigeants du CCM contre le candidat du CHADEMA pendant la campagne ont influencé les résultats du scrutin... les réparations entreprises sur l'artère principale de Kigoma, non prévues dans les budgets et apparemment réalisées durant la campagne grâce à l'influence du parti au pouvoir, ainsi que les irrégularités enregistrées lors du dépouillement du scrutin, sont d'autres facteurs qui ont joué en faveur de Premji. La Cour juge aussi que le candidat du CCM a entamé sa campagne avant la date officiellement prévue... Figurent parmi les autres irrégularités relevées par la Cour l'utilisation d'un avion et de véhicules de l'État par le Président du CCM, M. Mwinyi, lors de sa visite électorale à Kigoma, l'ouverture de bureaux de scrutin additionnels dans certaines zones de la circonscription, et la découverte de fausses cartes d'électeurs*[23]. »

Le Procureur général et le candidat du CCM envisagent d'interjeter appel du jugement. À ce stade, il est difficile de mesurer l'ampleur des irrégularités qui ont entaché ces scrutins. Des membres du Département de sciences politiques de l'Université de Dar es-Salaam ont surveillé ces élections. Outre le rapport publié sur l'élection partielle de Kwahani[24], on attend la publication d'une analyse complète et indépendante de l'ensemble du processus.

En plus de l'action juridique et politique de l'exécutif dans la transition démocratique, que nous venons d'évoquer, tant la commission Nyalali que les partis d'opposition, ne se sont guère préoccupés de la dimension technico-administrative du processus de gouvernement démocratique; personne n'a proposé d'améliorer les mécanismes de gestion au sein de l'exécutif. Pour établir un régime de gouvernement responsable, transparent, accessible et consultatif, il ne suffit pas de resserrer le contrôle

23 **Daily News**, vendredi 12 août 1994, p 1
24 Mmuya, Max [illegible]

exercé par le Parlement, comme le préconise le rapport Nyalali. Il faut aussi établir et développer des pratiques comme des audiences publiques, des mécanismes d'information, la publication de rapports, et des systèmes participatifs de prise de décision. Si l'on veut démocratiser l'exécutif, il faut cesser de recourir aux «commissions d'enquête» pour en faire des instruments de réforme politique. Dans la plupart des cas, ces commissions n'ont de comptes à rendre qu'à l'exécutif.

## 2.4 La Revitalisation de l'appareil judiciaire

Si la Commission Nyalali a montré que certaines dispositions statutaires allaient à l'encontre du pluralisme politique, elle a aussi dégagé quatre facteurs qui empêchent l'appareil judiciaire de remplir sa mission fondamentale, à savoir sauvegarder la constitution, protéger les droits de la personne et promouvoir la justice. Il s'agit de l'ingérence politique, de la précarité des postes de juges et de magistrats, du fait que l'exécutif empiète sur des domaines relevant de l'instance judiciaire, et des carences dont souffre l'administration de la justice.

La suprématie du Parti inscrite dans l'article 10 de la constitution de l'Union donnait à ce dernier le monopole des pouvoirs de contrôle sur toutes les institutions publiques. Ces pouvoirs incluaient la protection de la constitution et des lois du pays. Pendant plus de dix ans, les pouvoirs normalement confiés à l'ordre judiciaire dans les systèmes démocratiques ont été constitutionnellement attribués au parti au pouvoir.

Le huitième amendement constitutionnel de 1992 a corrigé cette anomalie en abrogeant la disposition instaurant la suprématie du Parti et en réinstituant l'indépendance de l'appareil judiciaire. Ces deux dernières années, on n'a rapporté aucune immixtion directe du Parti au sein de l'ordre judiciaire à quelque instance que ce soit. En fait, les juges et les magistrats n'ont pas hésité à prononcer des jugements que le Parti n'a guère appréciés.

Auparavant, les hauts fonctionnaires judiciaires n'avaient aucune garantie de conserver leur poste, ce qui compromettait également l'indépendance de l'appareil judiciaire. La constitution protège désormais l'indépendance de la magistrature en confiant au Président, en consultation avec la Commission des services judiciaires, la nomination des juges. Une clause stipule que les juges ne peuvent être révoqués qu'à condition de suivre des procédures bien précises.

Mais comme cela s'est produit par le passé, l'exécutif peut louvoyer et démettre des juges sans violer la constitution à savoir en les nommant à d'autres postes, dans les services para-gouvernementaux ou la fonction publique[25]. Le professeur G.M. Fimbo a répertorié plusieurs cas: en 1971,

> *« un des juges les plus haut placés de la Haute Cour a été nommé président de la Commission permanente d'enquête (CPE). Il n'a pas réintégré de fonctions de juge avant 1973. En outre, à deux reprises, en 1975 et en 1985, un juge a été nommé ministre dans le gouvernement de la République Unie. Troisièmement, en 1976, un autre juge a été nommé avocat-conseil en chef de la Tanzania Legal Corporation. Trois ans plus tard, il fut promu à la Cour d'appel. Quatrièmement, en 1978, un autre juge fut nommé conseiller d'une mission tanzanienne à l'étranger26. »*

Tout indique que cette pratique a cessé en Tanzanie continentale au milieu des années 80. Toutefois, d'aucuns estiment qu'il est nécessaire de garantir la permanence des postes de juges en

25 Comité d'aide juridique. **Essays on Law and Society**. Dar es-Salaam: Faculté de droit, Université de Dar es-Salaam, 1995, p. 9-10.
26 Fimbo, G.M. **Constitution Making and Courts in Tanzania**. Dar es-Salaam: faculté de droit, Université de Dar es-Salaam, 1992, p. 75.

inscrivant dans la constitution une disposition stipulant que les juges ne peuvent être transférés ou assignés contre leur gré à d'autres fonctions[27].

Certains juristes soutiennent que l'empiètement de l'exécutif sur des domaines relevant exclusivement de l'instance judiciaire compromet aussi l'indépendance du pouvoir judiciaire. Certains tribunaux administratifs ont tendance, par exemple, à confier le rôle d'arbitre ultime à un ministre. On peut citer aussi la Loi de 1964 sur la sécurité de l'emploi, qui donne au ministre du Travail le pouvoir d'autoriser ou non les appels contre les décisions des conseils de conciliation concernant le congédiement sans préavis d'un employé, qu'il soit effectif ou proposé, et qui stipule que la décision du ministre «sera finale et déterminante et pourra s'appliquer dans n'importe quel tribunal compétent, comme s'il s'agissait d'un décret».

La Commission Nyalali avait recommandé (une recommandation dont on n'a que partiellement tenu compte) que toutes les fonctions d'arbitrage relèvent de la compétence des tribunaux et, lorsque ces fonctions sont assumées par des tribunaux administratifs, que ces derniers soient soumis au pouvoir de surveillance de la Haute Cour[28]. Cette recommandation a été intégrée dans les modifications apportées à la législation électorale.

Le correspondant d'un quotidien a résumé en ces termes les faiblesses des tribunaux administratifs :

> *«(Ces tribunaux) sont créés pour satisfaire au désir de l'exécutif d'exercer des pouvoirs judiciaires. On justifie cette situation en disant que les tribunaux doivent avant tout représenter les intérêts de l'État. (Leurs membres) sont donc directement nommés par l'État et ne jouissent pas des garanties constitutionnelles, de la permanence, des garanties salariales dont jouissent les juges de la Haute Cour et de la Cour d'appel.*
> *Leur indépendance est de ce fait limitée. Leur composition est telle que ce sont les personnes qui ne font pas partie de la profession juridique qui y siègent en majorité. Le fait d'y saupoudrer une poignée de juges de la Haute Cour pour leur donner l'allure de vrais tribunaux ne satisfait la curiosité de personne*[29].»

Mais ce ne sont pas seulement l'ingérence politique et l'instabilité des postes de juges qui compromettent le fonctionnement du système judiciaire tanzanien: celui-ci se heurte aussi à des problèmes institutionnels qui entravent l'exercice de la justice. L'Honorable juge Mwaikasu, président de la Commission de réforme du droit, a dressé un inventaire des problèmes dont souffre l'administration de la justice civile tanzanienne. Les facteurs qui retardent le traitement des causes civiles sont l'inefficacité du processus d'assignation des témoins, le refus de comparaître et les multiples requêtes interlocutoires. De plus, la mauvaise administration des causes, un problème qui semble endémique, entrave la bonne administration de la justice. Ces problèmes sont dus à une mauvaise tenue des dossiers, la surcharge des rôles quand les causes vont à procès, l'incompétence du personnel judiciaire et son manque d'éthique et d'intérêt professionnel.

Le juge Mwaikasu mentionne en outre, parmi les facteurs qui compromettent le bon fonctionnement de l'appareil judiciaire, les mauvaises conditions de travail des juges et magistrats. Non seulement les fonctionnaires judiciaires sont-ils installés dans des locaux inadéquats, mais ils ne disposent pas des ressources nécessaires pour réfléchir et écrire sur des questions de droit et de justice. Il est

---

27 Comité d'aide juridique, **Essays on Law and Society**, op. cit., p. 10
28 Fimbo, G.M., **Constitution Making...**, op. cit., p. 140
29 Cité dans **Essays on Law and Society**, Legal Aid Committee, op. cit., p. 55

courant de voir les juges partager leur bureau ou leurs locaux avec d'autres personnes. Enfin, la corruption fait elle aussi partie des facteurs qui compromettent la saine administration de la justice[30].

Il semble cependant que l'on cherche à régler certains de ces problèmes. En juin 1993, le ministre de la Justice et des Affaires constitutionnelles a nommé un comité d'étude des affaires juridiques chargé d'examiner les lois et le système juridique dans le contexte du développement du multipartisme et de l'économie de marché[31]. La Banque Mondiale parraine un projet de plusieurs millions de dollars destiné à améliorer la gestion financière et administrative du système juridique (Financial and Legal Management Upgrading Project - FILM-UP), qui comprendra entre autres une refonte de la mosaïque des différents textes législatifs. On sait aussi que l'appareil judiciaire cherche à rationaliser les rôles de manière à accélérer l'audition des causes.

Durant les années 90, le système judiciaire a activement cherché à se revitaliser, soutenant en cela le processus démocratique. Le fait qu'en 1994, la Haute Cour ait entendu une demande d'injonction pour suspendre le Président Mwinyi de ses fonctions durant les procédures civiles engagées par un enseignant, aurait été inimaginable à l'époque du régime de parti unique. L'enseignant en question accusait le président d'avoir violé la constitution en autorisant Zanzibar à adhérer à l'Organisation de la Conférence islamique[32].

Il invoquait l'article 26(2) de la Constitution qui donne à toute personne le droit d'intenter une action, par les procédures légales, pour protéger la constitution et le respect de la légalité. Mais le juge qui a entendu sa requête, qui était d'ailleurs le Juge en chef de la Haute Cour, a rejeté la demande sur une question de technicalité. Il a accepté les arguments du chef du contentieux du gouvernement, qui représentait le président:

> *«... la Haute Cour n'a pas compétence pour accorder les réparations demandées par le requérant... Dans tous les cas, si une règle de common law donnait à la Cour une telle compétence, elle aurait été nécessairement abrogée par les dispositions des articles 42 et 46 de la Constitution (qui prévoient une autre procédure de mise en accusation du Président)[33].»*

Et le juge de conclure:

> *«J'ai étudié avec attention les arguments qui m'ont été présentés par les deux parties en ce qui concerne la compétence de cette cour, et j'estime que les arguments du défendeur sont fondés en droit... Le principe selon lequel une branche de gouvernement ne doit pas empiéter sur les fonctions d'une autre est un principe très important[34].»*

### 2.4.1 Le rôle crucial du Barreau

Dans une société démocratique, la Justice ne peut pas fonctionner sans la participation active des membres du Barreau, à savoir les avocats. Citons à ce sujet les propos d'un juge en chef de la Haute Cour de Bombay:

> *«L'administration de la justice consiste essentiellement à découvrir la vérité entre les deux versions soumises au tribunal par les deux parties s'il s'agit d'une poursuite civile, et entre l'État et l'accusé s'il s'agit d'un procès criminel. Comme l'expérience l'a prouvé de manière convain-*

30 L' Honorable Juge Mwaikasu, «Problems Facing the Administration of Civil Justice in Tanzania» séminaire des juges organisé à Arusha du 19 au 23 avril 1993.
31 Smith, p. 46.
32 **Daily News**, 13 juin 1994, p. 3.
33 Ibid.
34 Ibid.

*cante, un juge, isolé dans le prestige de son poste, est incapable de le faire... Si l'on veut que la justice soit correctement administrée, il faut non seulement un juge competent, mais aussi de bons avocats. C'est pour cette raison que le métier d'avocat a toujours été considérée comme l'une des professions exigeant un sens élevé des responsabilités*[35]. »

Depuis quelques années s'est développé en Tanzanie un noyau actif d'avocats de pratique privée. On les retrouve, pour la plupart, dans les grands centres urbains. En outre, il existe d'autres organismes (dont certains appartiennent à la société civile), qui contribuent à favoriser l'administration de la justice et à conscientiser la population sur ses droits et sur les recours judiciaires. Il s'agit du Comité d'aide juridique de l'Université, de la Tanganyika Law Society (Barreau du Tanganyika), du Swat's Legal Aid Unit for Women, et de la Tanzanian Women Lawyers Association. Ces organismes entretiennent avec l'appareil judiciaire et avec le Bureau du Procureur général des relations habituellement cordiales et professionnelles.

Dans certains domaines, toutefois, ces rapports sont moins qu'harmonieux. Les modifications apportées à l'Advocates Ordinance (Cap 341), par exemple, adoptées en 1990, ont ouvert la voie à des conflits potentiels entre ces diverses institutions juridiques. Elles donnent au Juge en chef ou à la Haute Cour le pouvoir d'admonester ou de suspendre n'importe quel avocat, ou encore d'ordonner qu'il soit rayé du Tableau de l'Ordre, s'il ou elle a un motif raisonnable pour ce faire. Déjà placés à la merci du Juge en chef, les avocats peuvent maintenant faire l'objet de sanctions disciplinaires de la part des juges de la Haute Cour.

Une affaire a dernièrement mis en lumière une autre anomalie encore plus inquiétante. Il s'agissait d'une requête constitutionnelle adressée par le Révérend Christopher Mtikila et réclamant la tenue d'un référendum sur l'Union et l'abrogation de certains articles inconstitutionnels de deux textes de loi – l'ordonnance sur les sociétés (Societies Ordinance) et l'ordonnance sur les forces de police (Police Force Ordinance) – qui portent atteinte aux principes des droits de la personne et à la liberté d'association. La requête réclamait en outre la tenue d'une conférence constitutionnelle, une réforme de la loi sur la presse (Newspaper Act), ainsi que le droit, pour les particuliers, de se présenter aux élections sans nécessairement représenter un parti politique[36].

Le 24 juin 1994, un procureur du gouvernement a déposé une requête demandant que le juge assigné à cette cause, J.L. Mwalusanya, ne siège pas, au motif que c'est « un militant des droits de la personne et (qu'il est) l'auteur d'un document qui défend les principes démocratiques et la promotion des droits humains dans le cadre d'un régime multipartite. Il est dit dans la requête que le juge a déjà indiqué sa totale déférence pour toutes les revendications formulées dans la requête (de Mtikila), et qu'il conseille les personnes qui veulent soumettre des requêtes sur la manière de formuler leur argumentation une fois leur cause traduite devant un tribunal. » Et le procureur d'ajouter: « Étant donné le parti-pris du juge Mwalusanya sur ces questions, et le fait qu'il conseille les personnes qui veulent déposer des requêtes, j'entretiens, comme le ferait n'importe quel observateur impartial, un doute raisonnable quant à son aptitude à régler l'affaire dans un état d'esprit impartial et objectif[37]. »

Quelques jours plus tard, le seul autre juge (J.H. Msoffe) de la Haute Cour de Dodoma, le tribunal qui devait entendre l'affaire, a annoncé qu'il n'était pas prêt à entendre la cause. D'aucuns spéculent que « le juge Msoffe a une position sur les droits de la personne et la démocratie qui n'est pas très différente de celle du juge Mwalusanya[38]. »

•

35 Fimbo, G.M., **Constitution Making...**, op. cit., p. 142.
36 **Family Mirror**, 1er numero, juillet 1994, p. 5.
37 Ibid.
38 **Family Mirror**, deuxieme numero, juillet 1994, p. 1.

Dans sa lettre au Procureur général, le Révérend Mtikila souligne la gravité de l'intervention de l'État:

> *«...Les motifs invoqués pour empêcher le juge Mwalusanya d'entendre cette cause étaient eux-mêmes nuisibles à l'administration de la justice... l'objectif premier de la Constitution est d'établir et de protéger les droits de la personne et la démocratie... En conséquence, tout représentant de la Justice qui milite pour les droits de la personne et la démocratie et/ou démontre sa compétence en la matière au point d'écrire ou de donner des conférences sur le sujet, s'avère de ce fait mieux qualifié et plus compétent pour entendre des causes constitutionnelles, et non le contraire... il était totalement inapproprié de vouloir écarter le juge Mwalusanya au motif que ledit juge «défend les droits de la personne et les principes démocratiques». Comment peut-on dire que ces caractéristiques rendent un juge partial? Vouloir écarter le juge en question signifie que le procureur préfère voir siéger un juge qui n'est attaché ni aux principes démocratiques ni au caractère sacré des droits de la personne, ce qui est certainement contraire aux instructions ou conseils que vous lui avez donnés... (Le rejet par l'État d'un juge pour ces motifs) constitue un dangereux précédent: une telle mesure créerait en effet un problème insoluble si on n'y mettait pas un frein, parce que cela disqualifierait tous les autres juges dans la mesure où leur objectif à tous consiste à administrer la justice selon les principes mêmes de la démocratie et des droits de la personne... (L'action du procureur du gouvernement m'amène aussi à me méfier de tous les juges qui plaisent à l'État, ce qui par conséquent justifierait leur exclusion aussi)... Et ce serait là le résultat escompté par l'État*[39].»

Cette requête, que l'on estime sans précédent, a creusé une brèche profonde dans les relations entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir exécutif.

### 2.4.2 L'INTERVENTIONNISME JUDICIAIRE FACE À L'ÉTAT

En interprétant et en appliquant la législation, l'appareil judiciaire tanzanien (comme n'importe quel autre système judiciaire) s'est lui-même trouvé à formuler et à modifier les règles de droit. Certes, le principe de la division des pouvoirs fait que le rôle de législateur revient au Parlement. Mais en pratique, les autres branches du gouvernement participent à la création ou au renouvellement des lois.

Le fait que techniquement, les tribunaux aient la possibilité d'interpréter les lois dans un sens qui diverge partiellement ou radicalement de leur orientation première, donne aux fonctionnaires judiciaires assez de marge de manoeuvre pour influer positivement ou négativement sur le processus démocratique. De manière plus directe, la Commission Nyalali avait recommandé que la Haute Cour se voie confier le rôle de gardien de la constitution, et qu'elle veille à ce qu'aucune loi adoptée par le Parlement ou l'exécutif ne viole les principes fondamentaux de la constitution, en particulier en ce qui regarde les droits de la personne.

C'est ce qui explique pourquoi le concept d'«interventionnisme judiciaire» est aujourd'hui en vogue. Le juge Mwaikasu fait remarquer que si l'on veut que les tribunaux remplissent leurs obligations envers la société, il est important que les juges et les magistrats aient de l'imagination et du courage et fassent preuve d'une impartialité irréprochable. Ils ne doivent pas seulement interpréter les dispositions à la lettre, mais plutôt essayer de découvrir l'esprit et l'intention du législateur; ils ne doivent pas s'en tenir à la jurisprudence établie mais s'en écarter si nécessaire, et interpréter la loi de manière à protéger les droits de la personne[40].

---

39 **Family Mirror**, 2e numéro, juillet 1994, p. 3.

40 Juge R J A Mwaikasu, «Role of Judiciary as Guardian of Human Rights», présentation lors d'un séminaire consacré aux droits de la personne et à l'application des lois organisé par Les Welfare Through Law Trustees, 7 et 8 octobre 1993, Dar-es-Salaam, pp. 8-9.

Chris Peter[41] a compilé les jugements marquants des tribunaux déclarant certains articles de loi inconstitutionnels:

1- Chumchua s/o Marwa c. fonctionnaire en charge de la prison de Musoma et Procureur général, Haute Cour de Tanzanie à Mwanza, Miscellaneous Criminal Cause N° 2 of 1988.
Il s'agissait de l'ordonnance sur les expulsions (Deportation Ordinance) de 1921 (chapitre 38 des Lois de la Tanzanie).

2- Daudi s/o Pete c. République Unie/Haute Cour de Tanzanie à Mwanza, Miscellaneous criminal Cause N° 80 of 1989.
La disposition concernée était l'article 148 (5[e]) du Criminal Procedure Act (loi sur les procédures criminelles), 1985, (Loi N° 9 de 1985) qui soulevait la question de savoir si la mise en liberté provisoire sur cautionnement est un droit ou un privilège.

3- Bernardo Ephrahim c. Holaria Pastory et Gervzi Kaizilege, Haute Cour de Tanzanie à Mwanza, Appel en droit civil N° 70, 1989.
Il s'agissait du paragraphe 20 du Local Customary Law (Declaration) N° 4 Order 1963 (Government Notice N° 436 of 1963) en vertu duquel les femmes ne pouvaient pas hériter de terres.

4- Misperi K. Maingu c. Hamisi Mtongorei et neuf autres personnes, Haute Cour de Tanzanie à Mwanza, cause civile N° 15, 1987.
Le tribunal a déclaré inconstitutionnelles les activités des «sungusungu» (groupes traditionnels de maintien de l'ordre).

5- Kukutia Ole Pumbrun et Leshau Ole Lemurt c. Procureur général et République Unie de Tanzanie, Cour d'appel d'Arusha, appel en droit civil N° 32, 1992.
Il s'agissait dans ce cas de l'article 6 du Government Proceedings Act, 1967 (Loi N° 16 de l'année 1967) telle que modifiée par la Loi N° 40 de 1974, et qui exigeait que l'on obtienne l'autorisation du gouvernement avant de pouvoir intenter une action en justice contre lui.

6- Obadiah Saleh c. Dodoma Wine Company Ltd, Haute Cour de Tanzanie à Dodoma, cause civile N° 53 de l'année 1990.
Il s'agissait de l'article 40A du Security of Employment Act de 1964 en vertu duquel un employeur peut refuser de réintégrer un travailleur même après en avoir reçu l'ordre du ministre responsable de la main-d'oeuvre après le règlement d'un conflit de travail.

7- Christopher Mtikila et trois autres personnes c. la République, Haute Cour de Tanzanie à Dodoma, appel en droit criminel N° 90 de l'année 1992.
Il s'agissait de l'article 41 du Police Force Ordinance, qui donnait aux forces de police le pouvoir d'empêcher même les réunions ou assemblées privées.

En matière d'interventionnisme judiciaire, les juges de la Haute Cour se sont montrés plus combattifs que leurs supérieurs hiérarchiques de la Cour d'appel. Chris Peter va même jusqu'à dire que cette dernière est conservatrice et qu'elle protège le statu quo. Ce sont des jugements comme celui qui suit qui l'incitent probablement à parler en ces termes de la Cour d'appel[42]:

> *«Il n'est nul besoin de rappeler à quel point notre constitution est un document sérieux et solennel. À notre avis, il faut des circonstances très graves pour pouvoir l'invoquer et renverser des lois ou des articles de loi... S'il nous est permis de faire un parallèle avec ces avocats peu scrupuleux en quête de clientèle[43] que l'on retrouve à l'oeuvre dans certaines juridictions, il*

41 Correspondance privée. Voir aussi Peter, C.M. «Five Years of the Bill of Rights in Tanzania: Drawing A Balance Sheet». **Revue africaine de droit international et comparé**, vol. 4 partie 1, pp. 131-167

42 Ibid., pp. 146-147

43 «Ambulance Lawyers» expression américaine: il s'agit des avocats qui se présentent sur les lieux des accidents pour offrir leurs services aux victimes en les incitant à intenter des poursuites (NDLT)

*n'est pas souhaitable de voir des tribunaux se mettre à faire la même chose et chercher toutes les occasions possibles pour faire invalider nos textes législatifs... le juge), de son propre chef, a décidé sans qu'il y ait eu plainte et avant d'avoir pu entendre les arguments d'experts, d'interpréter l'article 4 de la Loi N° 21/69... Il a amorcé sa propre cause et l'a ensuite instruite en tant que juge... Cette approche n'est manifestement pas digne d'un magistrat et elle est parfaitement indésirable*[44]."

## 2.5 L'ÉTAT DE DROIT

Telle que définie par les juristes tanzaniens, la notion de «primauté du droit» ou d'«État de droit» réfère à la doctrine en vertu de laquelle toutes les actions de l'État ayant des répercussions sur les droits et la vie des individus dans la société civile doivent strictement respecter les procédures et les limites prescrites par la loi. Trois principes sous-tendent cette doctrine: tout d'abord, la primauté absolue du droit établi, par opposition aux pouvoirs et discrétions arbitraires; ensuite, l'égalité devant la loi, et enfin, l'existence d'un appareil judiciaire indépendant en mesure de protéger les libertés individuelles contre tout empiètement de la part de l'État. L'indépendance du pouvoir judiciaire implique l'indépendance des juges, le respect des droits humains inscrits dans la constitution, ainsi qu'un esprit relativement non-partisan de la part des tribunaux chargés d'arbitrer les conflits où les droits individuels s'opposent aux intérêts de l'État[45].

Avant 1992, quand le politique avait préséance sur la rationnalité juridique ou administrative, la performance de la Tanzanie en matière de primauté du droit n'était guère reluisante. Il arrivait souvent que des décisions politiques arbitraires interfèrent sur les principes fondamentaux du droit, quand elles n'y portaient pas carrément atteinte. Quoiqu'il en soit, l'ouverture progressive de la société tanzanienne, et en particulier l'émergence de médias privés et l'autonomie réelle du pouvoir judiciaire, sont signes que le pays progresse lentement dans la bonne voie.

Mais si l'exécutif s'efforce de maintenir la primauté du droit dans la gestion des affaires publiques – comme l'illustrent ses politiques pour promouvoir et protéger les investissements privés, sa façon de régler les différends territoriaux, d'atténuer les tensions interreligieuses et de maintenir l'ordre public, il reste que la performance du système souffre encore des lacunes dans ce domaine. Outre un dossier insatisfaisant en matière de protection des droits de la personne (sujet que nous développerons dans la section suivante), l'exécutif s'est montré peu enclin, durant les deux années de la transition démocratique, à corriger les déformations du passé qui contribuent aux violations du principe de la primauté du droit.

Le gouvernement semble par exemple réticent à prendre des mesures correctrices pour régler la conduite des «sungusungu», ces forces de police traditionnelles qui n'ont jamais été légalisées et échappent à toute réglementation, et dont les membres ont souvent agi au mépris de toutes les règles de la primauté du droit, harcelant et maltraitant des citoyens innocents. Si l'on s'entend généralement pour dire que cette institution joue un rôle utile dans la société, l'ambiguité de son statut juridique et le fait qu'elle ne soit pas réglementée ont favorisé certaines violations graves du principe de primauté du droit.

L'imposition récente d'une surtaxe sur les véhicules à moteur sans approbation préalable du Parlement témoigne aussi de la part du gouvernement d'une certaine désinvolture par rapport aux

44 Fimbo, G.M. **Constitution Making**... op. cit., p. 138.
45 Legal Aid Committee. **Essays on Law and Society** op. cit., pp. 29-31.

principes de la primauté du droit. La constitution, qui représente la loi fondamentale du pays, stipule que toutes les recettes et dépenses de l'État doivent recevoir l'aval du Parlement. Toute action contraire porte atteinte à la juridiction administrative. Le fait que le Parlement ait corrigé la situation en approuvant rétrospectivement cette mesure ne suffit pas à la justifier moralement ni à empêcher la répétition de ce genre de choses.

Il semble que certains secteurs de la société civile soient de plus en plus conscients des droits fondamentaux qu'impliquent les principes de la primauté du droit, et ce, même quand il s'agit de gestion des politiques. On apprenait dernièrement que le syndicat des employés de la fonction publique et des services de santé poursuivait le ministre de la Main-d'oeuvre devant les tribunaux pour avoir enfreint la loi régissant les négociations salariales. Il faut saluer cette initiative, qui montre que les citoyens sont plus enclins à affirmer leurs droits.

Les lacunes dont souffre l'ensemble du système de justice criminelle sont toutefois beaucoup plus inquiétantes. Nous avons évoqué plus tôt les problèmes d'ordre institutionnel qui handicapaient l'appareil judiciaire. Mais les forces de police et les services correctionnels souffrent de problèmes semblables.

Les services de police ne disposent ni des ressources humaines ni de l'équipement nécessaire pour dissuader, arrêter et poursuivre les contrevenants. Les conditions archaïques qui règnent dans les prisons contribuent plus à endurcir qu'à réformer leurs victimes. Des lacunes aussi graves dans les services policiers et correctionnels ne font pas seulement compromettre leur capacité de fonctionner; elles génèrent aussi le cercle vicieux du désordre.

Cette faiblesse des organes chargés de l'application des lois amène la population à perdre confiance dans l'État de droit. Les gens se mettent alors à créer leurs propres structures parallèles et illégales, ou encore à faire justice eux-mêmes. Ces deux tendances contribuent à l'érosion de la primauté du droit.

Tous ces problèmes ont un dénominateur commun, et c'est le degré de conscience que les membres d'une société ont de leurs droits. Le juge Kisanga explique qu'en ce qui concerne l'application et la protection des droits de la personne, le principe fondamental de la primauté du droit réside dans:

> *«...la conscience que les gens ont de leurs droits, et ce, d'abord parce que c'est la victime qui doit engager les démarches pour obtenir réparation, et que deuxièmement, une personne ne peut chercher réparation pour une violation d'un de ses droits si elle ne connaît pas l'existence du droit en question et n'a donc pas conscience qu'il a été violé*[46].»

Le juge Kisanga soulève ici la question de l'éducation juridique. Le Tanzanien moyen ignore tout de ses droits fondamentaux. La société a abandonné la sphère du droit à l'État, et celui-ci en a fait son monopole. L'ampleur du problème et le manque de ressources compromettent les tentatives menées par diverses associations civiles, qui essaient de fournir de la formation juridique et distribuent des brochures éducatives. Dernièrement, toutefois, la question de l'éducation juridique, telle que concrétisée dans la définition des droits, des devoirs et des objectifs organisationnels, semble figurer à l'ordre du jour de presque tous les mouvements sociaux. À long terme, cette nouvelle tendance va contribuer à renforcer l'État de droit.

46 l'Honorable Juge Kisanga, «Erosion of Public Confidence in the Law Enforcement System» Tanzanie janvier-mars 1994, p. 36

*TROISIÈME PARTIE*

# *Réconcilier l'état et la société : participation populaire et processus démocratique*

La transformation des organes de l'État ne garantit pas à elle seule la participation démocratique, s'il n'existe pas de relais institutionnels et procéduraux efficaces entre l'État et la société, ou si ces mécanismes ne font que promouvoir des intérêts spécifiques. Dans la tradition politique libérale, l'existence de plusieurs partis, la compétition électorale, l'existence d'une presse indépendante et de l'espace juridique nécessaire à la formation d'associations civiles, ouvrières ou professionnelles qui défendent les intérêts de groupes spécifiques, font partie des mécanismes d'interaction entre l'État et la société civile. En fait, la «transition démocratique» implique, outre la transformation de l'État, la création d'un cadre permettant la mise sur pied et le développement de ces organismes et processus. Nous allons voir maintenant de quelle manière ces mécanismes de relais entre l'État et la société se développent actuellement en Tanzanie.

## 3.1 CRÉER UN ESPACE POUR LE MULTIPARTISME

La loi sur les partis politiques («Political Parties Act») adoptée par le Parlement tanzanien en 1992 a inauguré l'ère du multipartisme dans ce pays. Elle établit les lignes directrices et fixe les limites du processus de transition démocratique. Elle réglemente l'inscription, le fonctionnement et la radiation des partis politiques du Registre[47].

La loi sur les partis politiques de 1992 donne au parti au pouvoir le droit de s'inscrire librement par le truchement d'une loi du Parlement. De la même manière, les diverses modifications

47 Tambila, Kabwebwe. «The Transition to Multiparty and Democracy in Tanzania. From One State Party to Many State Parties» présentation à la Première Conférence régionale sur le droit, la politique et la démocratie multipartite en Afrique de l'est, Dar es-Salaam, 17 au 23 octobre 1993, Université de Dar es-Salaam, p. 8.

apportes par le gouvernement à la Constitution ainsi qu'à d'autres textes législatifs sont formulés de manière à donner au parti au pouvoir une longueur d'avance sur ses concurrents[48].

La loi sur les partis politiques prévoit, au sein du Bureau du Procureur général, la création d'un poste de Registraire des partis politiques nommé par le président et qui relève du ministre de la Justice. C'est ce dernier qui nomme les autres registraires et autres fonctionnaires du Registre. L'inscription des partis politiques n'est donc pas assujettie à l'ordonnance sur les sociétés (Societies Ordinance). Les partis dûment inscrits au Registre ont le droit de tenir des assemblées publiques dans toutes les régions de la République, à condition qu'ils aient l'autorisation des commissaires de district locaux. Ils ont en outre droit à la protection des forces de sécurité et peuvent présenter des candidats à tous les postes élus, depuis la présidence de l'Union jusqu'à celle des villages.

Cependant, la Loi donne au Registraire le pouvoir de radier sans appel un parti du Registre pour «avoir enfreint une quelconque disposition de la Loi» ou encore «parce qu'il a cessé de se conformer aux conditions d'inscription stipulées par la Loi». En outre, le Registraire a le pouvoir d'examiner les comptes des partis politiques et de rendre publics tous les renseignements sur les avoirs et les biens des partis dans la Gazette Officielle, quand il publie le rapport annuel vérifié de chaque parti politique.

Idéalement, le Registraire des partis politiques devrait être autonome et ne dépendre de personne, et surtout pas de quiconque occupant un poste politique. En le plaçant sous la coupe du ministre de la Justice, qui appartient généralement au parti au pouvoir, on avantage indûment ce dernier.

> *«Même s'il ne le fait pas ouvertement», remarque Chris Peter, «il est impossible de ne pas remarquer que le gouvernement manipule le service du Registraire, dans la mesure où ce dernier s'est montré très sélectif dans ses rapports avec les partis politiques. Dans cette politique du «deux poids, deux mesures», il fait preuve d'une très grande rigueur envers certains et d'une extrême tolérance envers d'autres. S'il a pu aller jusqu'à radier certaines formations, il a en revanche choisi de fermer les yeux sur les agissement d'autres formations qui, il n'y a aucun doute, ont réussi à se faire inscrire en recourant à la fraude et à la supercherie[49].»*

La démocratisation, en termes de participation et de compétition politique, implique l'existence de plus d'une formation organisée et efficace. La multiplicité des partis politiques favorise la compétition; ceux-ci défendent des points de vue opposés et mobilisent la population, permettant ainsi la négociation de consensus sur lesquels pourra éventuellement gouverner une majorité stable jusqu'aux prochaines élections. Dans ces conditions, les partis politiques jouent un rôle médiateur entre les citoyens et l'État, en déterminant à qui doit être confié l'appareil du pouvoir d'État. L'existence de partis politiques véritablement efficaces est donc une condition indispensable à un authentique pluralisme démocratique. Ces partis doivent se donner des bases permanentes de pouvoir socio-politiques et organisationnelles. Le CCM a eu plus de 30 ans pour institutionnaliser et établir ces bases, mais les nouvelles formations n'on eu que deux années pour le faire.

Depuis le début, le jeu a été inégal et les dés pipés en faveur du CCM actuellement au pouvoir. Celui-ci est entré dans l'ère du multipartisme avec un avantage écrasant, en termes d'organisation, d'implantation dans littéralement chaque village du pays, de ressources financières puisées à même les coffres de l'État, et des biens qu'il a pu acquérir grâce aux cotisations de ses membres, mais le plus souvent grâce à l'argent de l'ensemble des contribuables. Le CCM contrôlait l'administration et la police, et il continue de le faire. Il contrôle les médias publics. Ce sont encore les commissaires

48 Peter, C.M. «Determining the Pace of the Change: The Movement to Multiparty and Law in Tanzania», présentation à la Première Conférence régionale sur le droit, la politique et la démocratie multipartite en Afrique de l'Est, Dar es-Salaam, 17 au 23 octobre 1993, Université de Dar es-Salaam.

49 Ibid.

de district nommés par le CCM qui autorisent les assemblées publiques organisées par les partis politiques de toute obédience.

Le CCM n'a jamais cherché à se distancier du gouvernement après l'introduction du multipartisme. Il continue de ce fait de profiter de toute la machinerie de pouvoir et de contrôle encore monopolisée par le gouvernement. Alors que la plupart des partis d'opposition se plaignent constamment de se voir refuser les permis d'organiser des rassemblements, ainsi que l'accès aux médias contrôlés par l'État, le CCM organise ses assemblées publiques comme bon lui semble, et jouit d'un accès illimité aux ondes de la principale station de radio (Radio Tanzanie). Radio Tanzanie est le moyen de communication le plus efficace pour rejoindre une population essentiellement rurale, et qui n'a guère accès à la presse écrite ni aux autres médias écrits ou électroniques. Ce déséquilibre a généré des tensions politiques entre le CCM et les autres organisations politiques et civiles qui cherchent à acquérir leur autonomie et réclament le droit de s'organiser librement.

## 3.2 Les limites de la participation politique

La transformation passablement soudaine des groupes et organisations politiques en partis politiques d'opposition s'explique en grande partie par le fait que toutes les activités politiques doivent se mener exclusivement par l'intermédiaire de partis politiques inscrits; il n'y a aucune place pour les candidats indépendants.

L'adoption de la loi interdisant les candidats indépendants vise, semble-t-il, à empêcher les membres de nouvelles organisations politiques n'ayant pu se faire inscrire au Registre des partis officiels, à se présenter comme candidats indépendants et à se faire élire. Cette législation force les gens à adhérer à des partis politiques pour pouvoir exercer leur droit de participer aux affaires publiques. En faisant des partis politiques l'unique lieu de participation politique, on restreint la liberté d'association individuelle et collective, ainsi que le droit de choisir dans quelle arène on veut participer à la vie politique.

De plus, pour pouvoir être officiellement inscrits, les partis politiques doivent avoir une dimension nationale, «pan-tanzanienne», et donc compter des membres dans les deux territoires qui forment l'Union. Ce critère vise à empêcher l'inscription de formations politiques idéologiquement opposées à l'Union.

Il reste encore bien des lois qu'il faudrait modifier ou abroger pour permettre une compétition électorale loyale. La Commission Nyalali avait identifié 40 lois répressives et recommandé qu'elles soient réformées ou abrogées. Jusqu'ici, ces recommandations sont restées lettre morte. La plus controversée de ces dispositions est le Presidential Detention Act de 1962 qui donne au président le pouvoir d'ordonner que des personnes soient détenues sans procès pour une période indéterminée. Peter soutient que le gouvernement a conservé cette loi parce qu'elle lui donne une arme contre l'opposition. «Il est vrai que du point de vue de l'opposition, cette loi est une épée de Damoclès suspendue sur la tête des dirigeants politiques opposés au CCM. Par son omniprésence, elle constitue un danger présent et imminent qui hante quotidiennement les partis d'opposition» (Peter, C.M. 1993: 46). En ce sens, soutient Peter, si le gouvernement est sérieux quand il parle de démocratie multipartite, il ne doit pas se contenter de faire les choses à moitié. Il doit permettre à la Tanzanie de se donner une culture démocratique et de devenir un véritable État de droit. Ce qui implique, entre autres choses, l'abrogation non seulement de la loi sur la détention préventive (Preventive Detention Act), mais aussi celle de l'ordonnance sur les expulsions (Deportation Ordinance, Cap 38), ainsi que l'abrogation de la loi relative aux

commissaires de district (Area Commissioners Act, 1962 Cap 466) et de la loi relative aux régions et aux commissaires régionaux (Regions and Regional Commissioners Act, 1962 Cap 461), qui toutes permettent au chef de l'exécutif et à ses représentants à l'échelle des districts et des regions, de détenir des citoyens sans avoir à recourir à la loi. Cette revendication, selon Peter, est partagée par la majorité de la population[50].

Étant donne les restrictions imposées à la participation politique et l'héritage socio-économique du régime de parti unique, les nouveaux partis politiques – quand ils répondent aux critères d'inscription – sont créés sans l'appui d'une couche sociale précise. Ils entrent dans l'arène politique sans avoir le caractère distinct susceptible de leur attirer des partisans ou des électeurs potentiels. Ils ont généralement tendance à se lancer dans une rhétorique populiste et sensationnaliste susceptible, à leurs yeux, de plaire aux masses. Ils passent plus de temps à critiquer le régime actuel qu'à concevoir des solutions de rechange démocratiques et formuler un programme de développement. Certains prennent même comme cibles des personnalités de l'opposition, et en font leur principal pôle de débat et d'action politiques. Jusqu'à présent, les partis d'opposition n'offrent guère d'alternative concrète ou viable au régime en place.

Rien n'indique non plus qu'une fois au pouvoir, ces partis gouverneraient d'une autre manière que le CCM. Les partis d'opposition doivent encore établir un dialogue avec la population pour savoir ce que veut vraiment la majorité des citoyens et citoyennes.

Ce qui manque aux partis d'opposition, c'est un programme national clairement défini, fondé sur des enjeux précis, qui traverse et réunisse les divers secteurs de la société civile et leurs organisations représentatives. Le débat sur la démocratisation actuellement parrainé par l'opposition n'a porté sur aucun autre grand enjeu que la question constitutionnelle. La majorité des citoyens jugent que les revendications que défendent les partis d'opposition contre le CCM ne sont pas claires, et c'est pourquoi ils comprennent mal quel avenir ils peuvent attendre de ces nouveaux «gouvernements potentiels». De plus, même si l'opposition avaient des revendications et des programmes à offrir, les nouvelles formations politiques auraient de la difficulté à rejoindre l'ensemble de la population, à cause du contrôle qu'exerce encore le CCM sur les médias et les organisations de la société civile[51].

Les chefs des nouveaux partis politiques interviewés dans le cadre de cette étude, notamment le président du NCCR-Mageuzi[52], et l'un des dirigeants du CHADEMA, le Dr Kaborou[53], imputent l'inefficacité des nouveaux partis au cadre juridique et politique autocratique et répressif qui perdure en Tanzanie. Ils soutiennent que si la primauté du droit et les principes démocratiques pluralistes étaient appliqués en Tanzanie, les nouveaux partis politiques réussiraient à s'institutionnaliser et à développer une base populaire. Ils concèdent par ailleurs qu'outre les contraintes imposées par le cadre juridique et politique, les luttes de pouvoir au sein des nouvelles formations et les conflits qui les opposent accentuent les faiblesses d'une opposition déjà fragile. Jusqu'à présent, les efforts déployés pour unir l'opposition et opposer un front plus solide au tout-puissant Chama Cha Mapinduzi ont échoué. Le Dr Kaborou prédisait que même en l'an 2000, aucun des nouveaux partis politiques n'aura le poids nécessaire pour former un gouvernement. La principale tâche des nouvelles formations, durant la période transitoire, consisterait donc à constituer une «loyale opposition» qui surveillerait le gouvernement, tout en essayant de développer leurs ressources organisationnelles et leur poids politique.

---

50 Ibid., p. 48

51 Munishi, Gasper K. «Politics and Competition at the Crossroads of Liberalization and Democratic Transition in Tanzania». Présentation à la 1ère Conférence régionale sur le droit, la politique et la démocratie multipartite en Afrique de l'Est, 17-23 octobre 1993, Université de Dar es-Salaam.

52 Entrevue 9 juin 1994

53 Entrevue mars 1994

Il semble par ailleurs qu'en plus de leurs carences structurelles, de leur faible implantation et de *leur manque de légitimité à la base*, les nouveaux partis reproduisent le style autoritaire du CCM. Eux aussi sont dirigés par des exécutifs peu soucieux d'appliquer les règles démocratiques dans leurs propres rangs. Rares sont les formations politiques à s'être écartées du modèle autoritariste. «On a l'impression que le parti unique s'est simplement multiplié en autant de fois que l'on compte de nouveaux partis[54].» D'autres critiques ont observé que les nouveaux partis d'opposition tanzaniens étaient fondés sur deux choses: leur aversion commune pour le CCM, et l'esprit de camaraderie. Mais cette aversion qu'ils partagent pour le CCM ne suffit pas pour cimenter leur cohésion; une fois la source de leur aversion disparue, les scissions deviennent inévitables et la camaraderie s'évanouit[55].

À l'heure actuelle, la compétition politique se mène sur un terrain personnel, et la plupart des partis ont pris un caractère hautement personnalisé. Cette situation a généré une compétition féroce pour les postes de pouvoir au sein des partis et à des scissions quand les aspirations personnelles sont frustrées. Les citoyens, face à bon nombre de ces partis, n'ont plus à choisir entre des programmes, mais entre des personnalités. À mesure que les partis d'opposition prolifèrent se répand la désunion. Il existe des divergences et des ruptures *entre* les partis d'opposition, mais également en leur sein. Le NCCR- Mageuzi, par exemple, était pas plus tard qu'en mars 1994 classé parmi les quatre principaux partis d'opposition (Mmuya: 1994); en juin, il se retrouvait gravement affaibli par des luttes internes de pouvoir et des scissions au sein de sa haute direction. Les Tanzaniens qui au départ espéraient que l'opposition allait être à l'avant-garde de la transition démocratique, sont déçus par la désunion qui règne en son sein. Bien des gens se demandent ce qu'ils peuvent espérer de partis politiques dont les dirigeants semblent uniquement motivés par la soif de pouvoir personnel. Cet appétit de pouvoir individualiste, aux yeux d'un grand nombre de citoyens ordinaires, explique essentiellement pourquoi, malgré leur faiblesse organisationnelle, les partis d'opposition n'ont pas été capables de former un front uni capable de concurrencer véritablement le CCM. Les luttes de pouvoir ont éclaté dans le camp de l'opposition chaque fois que les partis ont essayé de se regrouper en front commun. Mmuya et Chaliga ont observé que ces tentatives de front commun «ont tourné au désastre et dégénéré en querelles et campagnes de calomnies au sein de l'opposition... chacun traitant l'autre de tricheur, de saboteur, de pantin et bien d'autres qualificatifs du même ordre[56].»

Mais les Tanzaniens ne critiquent pas seulement les partis d'opposition. Leur insatisfaction s'étend à tous les partis, CCM compris. Pour bien des gens, à l'heure actuelle, tout ce qui intéresse les partis politiques, quels qu'ils soient, c'est de se tailler une place au parlement et, pour ceux qui en ont déjà une, de s'y maintenir. L'émancipation et la démocratisation de la société tanzanienne ne semblent guère les préoccuper. C'est ce qui expliquerait pourquoi certains chefs de parti appuient ardemment la constitution actuelle et les lois qui militent contre une véritable mise en oeuvre des idéaux démocratiques. Pour certains, la Tanzanie est passée «du parti d'État unique à une multiplicité de partis d'État», qui veulent tous perpétuer l'autoritarisme et les privilèges du régime actuel.

Les nouveaux partis politiques ne disposent d'aucune base de pouvoir large et permanente au sein de la société civile; coupés de la base, ils manquent de légitimité. Ils sont petits, faibles, nombreux et opposés les uns aux autres. «Les partis d'opposition actuels, note Munishi (1993), sont trop «mineurs», trop désintégrés et déracinés. Dans les conditions actuelles, ils peuvent difficilement se donner des bases politiques et économiques au sein de la société civile nationale dans son

54 Mmuya, Max. «The Set-up of the New Political Parties in Tanzania» présentation au séminaire «Dimension fonctionnelle du processus de démocratisation au Kenya et en Tanzanie», 1994.

55 Cité dans Tamola, Kaowepwe. «The Transition [illegible]» op. cit., p. 19.

56 Mmuya, Max et Amon Chaliga. **Towards Multiparty Politics** op. cit., p. 30.

ensemble.» Mais il reste que la prolifération des partis politiques traduit le profond désir des Tanzaniens de participer à la vie politique et d'exercer leur droit d'association et de réunion. En juillet 1992, 43 groupes d'opposition s'étaient procuré les formulaires pour s'inscrire comme partis politiques. En juin 1994, 11 de ces groupes figuraient au Registre des partis politiques.

Même si les nouveaux partis politiques tanzaniens sont généralement faibles, Mmuya les classe (d'une manière passablement sexiste) en partis majeurs - Vyama Dume (partis mâles) et partis mineurs - Vyama like (partis femelles). Sur les 11 partis figurant au Registre en avril 1994, il a identifié quatre partis majeurs: le NCCR-Mageuzi, le CHADEMA, le CUF et l'UMD. Il utilise quatre critères pour les classer dans la catégorie des partis « majeurs » :

(a) Le fait que les citoyens les connaissent ou soient au courant de leur existence;

(b) leur degré de pénétration politique;

(c) le degré de participation et d'activité du parti;

(d) l'importance que leur donne le parti au pouvoir, le CCM.

Pendant que les partis d'opposition tâtonnent dans leur coin, le CCM a déjà entrepris une campagne sans merci pour conserver le pouvoir, exploitant les énormes ressources dont il dispose afin de s'attirer la majorité des citoyens. «Le CCM, note Bagenda, mène une campagne délibérée pour désinformer (sic) les gens et les désorienter face au processus de changement, troublant les indécis et intimidant les audacieux[57].»

Peter a analysé la nature et les mécanismes de la participation au système multipartite vers la fin de l'année 1993, et en est arrivé à une conclusion qui demeure largement valable au milieu de l'année 1994:

> *«Dans une situation où certains ont déjà une longueur d'avance sur les autres, il est difficile d'affirmer que les conditions soient favorables au «fair-play» dans l'arène politique tanzanienne. Il est par conséquent nécessaire que le gouvernement et le parti au pouvoir agissent loyalement pour montrer leur bonne foi et leur désir réel d'instaurer le multipartisme dans le pays. Il ne s'agit pas seulement de préparer les lois qui permettront à un parti de remporter les élections et de conserver le pouvoir politique. Ce qu'il faut, c'est bâtir des institutions et une culture démocratiques qui survivront à la conjoncture actuelle et apporteront le salut aux générations futures de ce pays[58].»*

## 3.3 Des élections libres et loyalement disputées

Si l'on part du principe que la tenue d'élections libres et honnêtes repose sur l'existence d'institutions démocratiques qui offrent un cadre favorable à la compétition politique et au plein exercice de la liberté d'expression, d'association et de réunion, on peut affirmer que durant les 30 années de régime de parti unique, la Tanzanie n'a jamais connu d'élections libres et honnêtes.

Cette situation s'expliquait non seulement par le monolithisme d'un système politique axé sur un parti unique et la centralisation de l'État et son contrôle absolu sur la plupart des institutions de la société civile, mais aussi par des lois électorales taillées sur mesure pour le CCM, ainsi que par les institutions et mécanismes électoraux.

Même le scrutin de 1990, le dernier à être organisé sous le régime du parti unique, n'avait pas grand-chose à voir avec des élections libres et honnêtes. Depuis 1985, le pays s'était engagé sur la

57 Bagenda, P.V. «The Relationship Between the Party in Power and Opposition Parties» présentation au Séminaire sur les dimensions fonctionnelles du processus de démocratisation en Afrique, Dar es-Salaam, 28-30 mars 1994, Friedrich Ebert Stiftung.

58 Peter, C.M. «Determining the Pace», op. cit., pp. 48-49.

voie du libéralisme économique, mais ce pluralisme économique ne se traduisait pas encore par le pluralisme politique. Au mieux, on a pu dire des élections générales de 1990 qu'elles représentaient «la continuité dans le changement», à savoir que les modèles de pouvoir restaient intacts, mais que certaines choses avaient changé en ce qui a trait aux candidats qui avaient réussi à se faire élire au Parlement[59].

La réintroduction du multipartisme a élargi la base de la participation politique, facilité dans une certaine mesure la tolérance de l'État envers les voix dissidentes, et desserré son contrôle sur certains secteurs de la société civile comme la presse, les ONG et les organisations syndicales.

Mais en ce qui concerne les élections, rien n'indique encore que l'État ait relâché son contrôle sur la machinerie et les opérations électorales. Même si on a modifié la loi électorale (*Election Law*, 1992) pour l'ajuster au système multipartite, les quatre élections partielles organisées avant juillet 1994 n'ont pas démontré qu'on s'était rapproché des normes acceptables en matière d'élections libres et honnêtes, surtout parce que les partis ne jouaient pas à égalité.

La racine du problème, c'est le contrôle permanent de l'État sur le processus politique et le fait que le gouvernement ne se soit pas dissocié du parti au pouvoir. L'organisation et les activités des nouveaux partis politiques se heurtent à certaines pratiques du CCM et des administrations locales, qui contrôlent la majorité de la population et jouissent d'un quasi-monopole sur des instruments d'État aussi stratégiques que les médias électroniques (Radio Tanzanie). L'État a en outre le pouvoir d'autoriser ou non les rassemblements politiques. D'ailleurs, les membres de l'opposition n'ont pas cessé de se plaindre de l'attitude des autorités de district, qui leur refusaient délibérément les permis nécessaires pour organiser des assemblées politiques, surtout en campagne électorale. Si l'on se fie aux propos rapportés par les candidats de l'opposition et par les observateurs, les quatre élections partielles pluralistes tenues jusqu'à présent ont été entachées d'irrégularités, ce qui, dans au moins un cas, a amené le candidat du CHADEMA, le Dr Kaborou, à contester les résultats du scrutin. Comme on l'a vu précédemment, la Haute Cour a en août 1994 donné raison au plaignant et annulé les résultats de l'élection partielle de Kigoma. C'est là un signe encourageant pour le développement démocratique en Tanzanie, qui prouve que l'instance judiciaire jouit d'une certaine indépendance.

L'inefficacité de la Commission électorale nationale (CEN), qui n'a apparemment pas réussi à contenir les excès du pouvoir, constitue un autre handicap. Les dirigeants de l'opposition que nous avons interviewés ont dit qu'ils n'avaient pas confiance en cet organisme, incapable à leurs yeux d'organiser avec compétence et impartialité des élections libres et loyales. Même un membre de la Commission a admis que celle-ci manquait d'autonomie et de moyens; il a évoqué l'ingérence gouvernementale dans les travaux de la Commission, ainsi que le fait qu'elle ne soit pas financée par des sources indépendantes[60].

Le président de la Commission électorale ne partage cependant pas ce point de vue. Pour lui, cet organisme remplit ses fonctions dans un esprit de «tolérance, de compréhension, de transparence et d'intégrité». S'il reconnaît ses limites sur le plan fonctionnel, il estime en revanche que la Commission fait tout son possible pour remplir son mandat. Il souligne par exemple que l'éducation civique est un domaine «hautement prioritaire» dans le processus électoral. Voici, entre autres choses, ce qu'il a déclaré alors qu'il était invité à un colloque national sur la démocratisation organisé en mars 1994:

---

59 Mukandala, R.S., et Haroub Othman (éd.). **Liberalization and Politics: The 1990 Elections in Tanzania**. Dar es-Salaam: University Press, 1994, p. 27.

60 Entrevue avec M. Ben Lolulu, membre de la CEN, 21 avril 1994.

*«Nous sommes extrêmement conscients des efforts déployés par certaines personnes et divers organismes qui cherchent à éduquer les gens et à les préparer à une participation démocratique plus large. Nous, les membres de la Commission, déplorons les contraintes auxquelles nous avons dû faire face sur ce chapitre, et ne sommes pas assez naïfs pour prétendre que nous en avons fait assez. Nous avons posé quelques pas dans cette direction, mais nous ne pouvons nier qu'il reste bien du chemin à faire. Nous nous apprêtons à intensifier nos efforts dans cet important domaine.»*

Il a ensuite énuméré les activités entreprises par la Commission pour promouvoir le dialogue et des débats, expliquer les mécanismes de scrutin et traduire en kiswahili les lois électorales. À ce propos, il a ajouté que la Commission pourrait bientôt diffuser cette version des lois en kiswahili auprès des parties intéressées, après examen par les «autorités concernées». La traduction des lois régissant l'élection présidentielle et les élections législatives était aussi en cours, et l'éducation des électeurs fait l'objet d'intenses préparatifs[61].

## 3.4 La société civile et le processus de gouvernement

Le parti d'État tanzanien a démobilisé les organisations civiles au début, au milieu et à la fin des années 60, et les a gardées sous tutelle pendant pratiquement 30 ans. Les syndicats, les coopératives paysannes, les organisations de citoyens, les clubs sportifs, les organismes de jeunes et de femmes ont tous été, d'une manière ou d'une autre, soumis au contrôle du parti et de l'État. Seuls les groupes liés aux églises ont pu fonctionner en échappant à cette tutelle. Mais à l'époque, ces organisations religieuses se distinguaient plus par leur docilité que par leur radicalisme. Selon Munishi, on a surnommé les organisations de la société civile contrôlés par le pouvoir «Organisations de masse administrées et captives» (OMAC). Il s'agit de l'Union des coopératives tanzaniennes, l'Association des parents tanzaniens, les Organisations des femmes tanzaniennes, la Ligue des jeunes du Parti et l'Organisation des travailleurs tanzaniens (l'ancienne Fédération du travail du Tanganyika). Ces organismes ont été «capturés» et effectivement pris en main par le régime de parti unique. On en a fait des organes consultatifs, et ils reçoivent un soutien substantiel (y compris sur le plan financier) du Trésor. En ce sens, on ne peut plus les considérer comme d'authentiques organismes de la société civile. Ils sont devenus des instruments de mobilisation politique au service de l'État et du Parti.

Bagenda décrit sommairement cette «société civile captive» lorsqu'il souligne que «l'État unipartite s'est consciencieusement appliqué à détruire les organisations indépendantes de citoyens, et il les a soustraites de la scène politique en tant que pôles alternatifs de lutte pour le pouvoir.» De plus, le sous-développement de la société civile a réduit à néant la possibilité de voir se développer une conscience organisationnelle au sein des secteurs conscients de la population; les promesses socialistes d'«égalité et de justice sociale» ont autant réussi à attirer et séduire les gens qu'à tuer tout esprit d'initiative individuel[62].

Le pouvoir, en se servant des OMAC, a élargi ses stratégies de mobilisation pour placer sous sa tutelle d'autres formes d'organisations politiques et économiques qui auraient normalement dû faire partie de la société civile. Les stations de radio et les journaux sont devenus des OMAC. Même les organisations patronales de la petite et de la grande entreprise ont été avalées par l'appareil d'État. Le parti au pouvoir s'est servi des OMAC pour élargir les fonctions du régime en place et de l'État[63].

---

61 L'Honorable Makame, L.M., présentation au Séminaire sur les dimensions fonctionnelles du processus de démocratisation...
62 Bagenda, P.M. «The Relationship Between... op. cit., p.4
63 Munishi, Gaspar K., «Politics and Competition... op. cit.

Les organisations civiles les plus connues sont les unions coopératives et les syndicats ouvriers, qui ont été gravement déstabilisés et mis sous tutelle. Les premières furent même dissoutes en 1976, pour être rétablies en 1982. Elles sont demeurées sous le contrôle de la bureaucratie d'État jusqu'en 1990. Les coopératives, en recourant à la menace et aux campagnes de boycott, ont repris du poil de la bête entre 1990 et 1993, et la fort peu démocratique Union des coopératives tanzaniennes, dirigée par son secrétaire général David Holela, a été dissoute en avril 1993. La direction des unions coopératives demeure un problème, et il faudrait les démocratiser.

L'autonomie des organisations syndicales demeure problématique. Le CCM, malgré une plus grande ouverture sur le plan politique, a décidé de créer par une loi une seule et unique centrale syndicale, l'Organisation des syndicats tanzaniens (OST). À ce jour, il est difficile de déterminer si l'OST reste une créature de l'État, comme ce fut le cas par le passé, ou si elle constitue maintenant une organisation syndicale autonome. La bataille actuelle entre l'OST et le CHAKIWATA, une association indépendante d'enseignants désireuse de mettre sur pied un syndicat autonome d'enseignants, a mis en lumière les faiblesses et le caractère non démocratique de l'OST en tant qu'organisation ouvrière. Quant aux organisations de jeunes et aux groupes de femmes, ils cherchent encore, en tâtonnant, à conquérir leur autonomie.

À l'heure actuelle, on compte un grand nombre d'organismes non gouvernementaux (ONG) à l'oeuvre en Tanzanie, et il existe une organisation «parapluie», l'Association des organismes non gouvernementaux tanzaniens (TANGO). En 1990, 163 ONG avaient adhéré à TANGO, mais beaucoup d'autres, dont plusieurs ONG locaux et quelques ONG étrangers implantés en Tanzanie, n'en faisaient pas partie. La plupart des ONG sont restés des plus discrets pendant les années de démobilisation de la société civile, à quelques exceptions près: la Law Society of Tanzania (Barreau de Tanzanie) qui, depuis 1983, intervient activement sur le dossier de la constitution et qui a en fait animé le débat sur la démocratie à la fin des années 80 et au début des années 90; l'UDASA, qui intervient essentiellement sur les mêmes dossiers, et le CHAKIWATA mentionné plus haut, fer de lance du mouvement en faveur de l'autonomie réelle des syndicats, et plus particulièrement chez les enseignants.

Si bon nombre d'ONG «ne se font guère entendre», c'est, d'après Tambila, parce qu'ils sont occupés à distribuer l'aide internationale. Ce sont eux qui acheminent l'aide internationale aux communautés locales; il y a aussi des ONG du Nord implantés localement qui dispensent directement cette aide. Tambila souligne que la plupart des ONG locaux sont des organisations d'élite qui n'émanent pas de la population. D'autres ont vu le jour en tant qu'organismes reliés aux églises, et sont considérés par l'«industrie internationale de l'aide» comme des agents «propres et honnêtes». D'autres encore sont des organismes créés à l'instigation du gouvernement pour obtenir de l'aide. Appelés GONGO (organismes non gouvernementaux du gouvernement), ce sont des organes d'élite mis sur pied pour solliciter les bailleurs de fonds, et cette aide finit la plupart du temps dans les poches de particuliers[64].

Malgré tout, on assiste à la lente émergence d'organisations civiles autonomes et démocratiques; il reste cependant une longue bataille à mener.

### 3.4.1 L'ÉDUCATION CIVIQUE

L'absence d'éducation civique et le fait que les Tanzaniens connaissent généralement mal leurs droits constituent un obstacle majeur à la participation d'une population majoritairement rurale au système politique multipartite. C'est pourquoi la commission Nyalali avait recommandé des

64 Tambila, Kadwedwe I. «The Transition to Multiparty ... op. cit.

programmes d'éducation civique pour informer la population sur les principes et les implications d'une démocratie multipartite, ainsi que sur les droits et les devoirs des citoyens dans un tel régime. Le gouvernement n'a guère assumé ses responsabilités à ce chapitre, si ce n'est encourager les citoyens à soutenir fidèlement le CCM. Les partis d'opposition ont entrepris un travail d'éducation civique, mais seulement à petite échelle à cause de leur manque de ressources et des restrictions imposées par le gouvernement sur leurs activités publiques. Cette éducation civique se fait généralement lors de rassemblement publics à l'occasion des tournées que font les dirigeants à travers le pays pour «vendre» leurs partis respectifs aux électeurs, ou dans le cadre des campagnes électorales comme celles entourant les élections partielles organisées depuis l'avènement du multipartisme. De plus, le fait que les nouveaux partis ne disposent pas de bases d'appui politique et social solides limite d'autant leur travail d'éducation civique. Les ONG et les autres organismes de la société civile ont eux aussi amorcé un travail d'éducation civique à partir du milieu de l'année 1994. S'ils intensifient ce type d'activités, ils pourraient jouer un rôle crucial et donner à la population les moyens de participer effectivement au processus actuel de démocratisation.

### 3.4.2 Le rôle de l'intelligentsia

L'intelligentsia, dans laquelle nous rangeons ici les universitaires, les chercheurs, les enseignants, les juristes et les étudiants travaillant dans des institutions de formation et de recherche, constitue un secteur important de la société civile. De par leurs fonctions de «producteurs» de savoir scientifique, ces personnes occupent une position stratégique dans la mesure où elles peuvent orienter et guider le changement social. Comme les autres membres de la société civile, les intellectuels tanzaniens, qui n'avaient que minimalement pris part à la lutte en faveur de la démocratisation, au tout début du multipartisme, ont commencé, semble-t-il, à participer activement et directement aux efforts déployés pour instaurer une démocratie pluraliste.

Dans un document rédigé à la fin de l'année 1993 et qui portait sur le rôle de l'intelligentsia dans le processus de démocratisation, Mwesiga Baregu, un professeur de sciences politiques de l'Université de Dar es-Salaam, évaluait avec pessimisme la contribution des intellectuels tanzaniens, en particulier ceux qui travaillent dans la plus haute institution d'enseignement du pays, l'Université de Dar es-Salaam. Si l'instauration du multipartisme a généré une situation où les gens participent plus activement à la vie politique, notait-il, l'intelligentsia semble pour sa part nettement réticente à prendre part aux tâches politiques organisationnelles. Pour lui, cette attitude était un héritage des années de régime de parti unique. Les débats passionnés et enrichissants sur *l'État, les classes* et *l'impérialisme* qui s'étaient déroulés à l'Université de Dar es-Salaam dans les années 60 et 70, par exemple, avaient manifestement été dominés par des non-Tanzaniens; la plupart des Tanzaniens étaient restés très discrets. Baregu notait aussi que l'engagement des intellectuels dans le processus de démocratisation avait été «étouffé, anecdotique et intermittent». Il affirmait qu'en 1993, il n'existait aucun mouvement intellectuel, et si l'on pouvait parler d'un courant dans l'intelligentsia, il se caractérisait surtout par le cynisme et, dans une certaine mesure, par la résignation. En outre, il n'y avait pas d'intellectuels à la direction des nouveaux partis politiques encore embryonnaires. C'est ce qui explique pourquoi les nouveaux partis ont mis tant de temps à inventorier les problèmes sociaux et économiques et à proposer des solutions possibles, et qu'ils l'aient si peu fait.

Baregu note en outre qu'en Tanzanie, l'intellectuel a généralement tendance à craindre ou à fuir la politique. Le fait que le rapport Nyalali ait suscité si peu de débats l'illustre bien. On aurait pu s'attendre à ce que la publication du rapport provoque d'ardentes discussions, en particulier sur des sujets comme la transition constitutionnelle, les 40 lois répressives, le rôle de la Commission électorale nationale, les assemblées constituantes ou les programmes d'éducation sur la démocratie, qui figurent tous dans le rapport de la Commission. Rien de tel ne s'est produit. Au

lieu et en conséquence de quoi, le gouvernement du CCM a, entre autres choses, tranquillement modifié la constitution et nommé une Commission électorale nationale sans consulter les partis d'opposition ni les autres citoyens intéressés. Les milieux intellectuels n'ont été à l'origine d'aucun mouvement populaire de protestation ou de revendication en faveur d'un livre blanc après cette manoeuvre de l'État. Baregu ajoute par ailleurs que l'intellectuel moyen n'est ni un partisan du CCM ni un membre d'un quelconque parti politique; dans cette mesure, il subit tout autant les effets d'une culture politique lénifiante que la majorité des citoyens non intellectuels[65].

Si ces remarques reflètent largement le climat qui régnait au moment où Baregu a écrit ce texte (octobre 1993), il faut dire que la situation politique a depuis rapidement évolué. Au milieu de l'année 1994, l'atmosphère avait changé et les intellectuels participaient activement au mouvement de démocratisation. On pu voir se multiplier à l'Université de Dar es-Salaam des séminaires et ateliers sur le thème général de la démocratie pluraliste. Le département de sciences politiques, par exemple, avait déjà organisé trois séminaires sur l'État et le multipartisme durant le premier semestre de 1994. En juin de la même année, une professeure du Bureau de recherches économiques de l'Université a organisé une conférence nationale des femmes sur le thème *Les rapports hommes-femmes dans la démocratisation multipartite*, qui a connu un grand succès. De plus, plusieurs universitaires, dont Baregu et Shivji, se sont mis à militer plus activement, notamment par leur contribution aux divers débats sur la démocratisation diffusés dans divers médias.

Certains donateurs d'aide internationale soutiennent avec enthousiasme ces initiatives des milieux intellectuels. En mars 1994, le Friedrich Ebert Stiftung (FES) a parrainé une conférence nationale intitulée *Dimensions fonctionnelles de la démocratie multipartite*; plusieurs séminaires se sont tenus depuis sur le même thème. En septembre 1994, le FES a parrainé à Dar es-Salaam un autre colloque sur *l'émancipation des femmes dans le processus de démocratisation.*

Mais malgré cette tendance, il ne faut pas généraliser à propos du militantisme des intellectuels tanzaniens. Un grand nombre d'entre eux, sur la «Colline» ou ailleurs, préfèrent participer de leur fauteuil aux transformations actuelles, ou encore y contribuer à un niveau essentiellement technocratique.

## 3.5 Les médias et la démocratie pluraliste

La liberté de défendre et d'exprimer librement ses opinions, et de chercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées, est un droit fondamental universellement reconnu. De la même façon, on sait depuis des temps immémoriaux qu'information équivaut à pouvoir. La presse et la radio sont des armes formidables pour combattre l'oppression et protéger les droits fondamentaux.

Mwalimu Nyerere s'est rendu compte, il y a longtemps, du fait qu'il ne pouvait y avoir de démocratie sans liberté de la presse. «Une presse libre fait partie intégrante d'une société démocratique, et que l'on soit ou non d'accord avec les opinions exprimées dans tel ou tel journal, la liberté de la presse est une chose qu'il faut protéger et qui sera protégée.»

Malgré ces belles paroles, Mwalimu Nyerere n'a jamais, durant son long règne, autorisé l'existence d'une presse libre. À ses yeux, comme à ceux de n'importe quel politicien, les journaux et la radio sont des armes meurtrières aux mains de l'opposition. C'est pou quoi le TANU décidait en 1970 qu'il superviserait directement les médias. Il créa le Sous-comité du Comité central sur les médias, chargé de suivre le travail de la presse et de la radio et de l'orienter politiquement.

65 Baregu, Mwesiga, «Activism, Apathy and Conformity Intellectual Responses to Political Changes in Eastern Africa», presentation à la 1ère Conférence regionale sur le droit, la politique et la democratie multipartite en Afrique de l'Est, Dar es-Salaam 17-23 octobre 1993

En novembre 1973, Mwalimu Nyerere en personne présida un séminaire sur les médias organisé à Arusha pour «développer une position collective au sein des médias». La création du SHIHATA en 1976 répondait à un sinistre dessein. Le SHIHATA devint le seul organisme légalement autorisé à recueillir et distribuer toutes les informations intérieures et étrangères diffusées en Tanzanie. Même s'il s'agissait au départ de donner aux nouvelles une couleur idéologique commune, le SHIHATA s'est ultimement avéré incapable de remplir son rôle.

L'instauration du multipartisme n'a pas encore transformé les structures qui contrôlent et censurent les médias, mais elle a permis la prolifération de nouveaux journaux et magazines; on en comptait au moins 24 en juin 1994.

Cette multiplication des organes de presse s'est échelonnée sur une période de quelque sept années. Pendant une bonne partie de la période qui a suivi la Déclaration d'Arusha, la presse écrite se réduisait au quotidien gouvernemental de langue anglaise, le *Daily News*, à son pendant hebdomadaire, le *Sunday News*, ainsi qu'au quotidien du Parti publié en swahili, *Uhuru* et son pendant hebdomadaire, *Mzalendo*. Le mouvement syndical publiait également un hebdomadaire en swahili, *Mfanyakazi*, dont la ligne éditoriale se démarquait légèrement de la ligne officielle. Les organisations religieuses publiaient pour leur part quelques journaux, comme *Kiongozi* et *Mizani*.

La libéralisation des années 90 a permis la diffusion de publications étrangères comme *Africa Events*, *New Africa* et *African Business*, qui apportaient un point de vue différent et permettaient à des Tanzaniens d'exprimer des avis et des opinions autres que ceux véhiculés par le discours officiel.

Vers la fin des années 80, dans le cadre du processus de libéralisation, le monopole de l'État sur la presse s'est relâché et deux journaux privés ont vu le jour – le *Business Times* en 1987, et le *Family Mirror* en 1988.

Mais les changements les plus spectaculaires sur la scène médiatique se sont produits après l'annonce de la transition vers le multipartisme en juin 1992. Plus d'une douzaine de journaux ont alors vu le jour, même si certains ne paraissent pas régulièrement. Les journaux en swahili les plus importants sont *Dimba* (qui tire à 20 000 exemplaires), *Mwanainchi* (15 000 exemplaires), *Rai* (12 000 exemplaires), le quotidien *Majira* (6000 exemplaires), et *Watu*. Du côté des publications en anglais, deux nouveaux journaux ont fait leur apparition après 1992, *The Express* et *The Post*.

Il existe une association de journalistes, TAJA, qui date de l'ère du monopole d'État. Elle vit actuellement des tensions parce qu'elle doit s'ajuster aux demandes des médias privés. Parallèlement, on compte plusieurs autres associations qui cherchent à attirer l'attention du public sur des dossiers spécifiques. Mentionnons la TAMWA (Association tanzanienne des femmes oeuvrant dans les médias), créée en 1989, qui s'occupe, entre autres, de la violence faite aux femmes, des droits des femmes et de harcèlement sexuel, et l'Association environnementale des journalistes de Tanzanie, créée en 1991, qui s'occupe de dossiers environnementaux, comme le mouvement d'opposition à la construction de l'hôtel Sheraton sur les terrains de Gymkhana, la construction d'une usine de pesticides à Moshi, la présence d'un dépôt d'ordures à proximité d'une école, et la pollution du Lac Victoria.

Le développement d'une presse alternative a fait chuter la diffusion des médias contrôlés par l'État. Plus important encore, cette presse constitue un mécanisme qui permet d'exposer publiquement les malversations politiques et économiques et de dénoncer les violations des droits de la personne et des principes démocratiques. La presse privée a attiré l'attention du public sur plusieurs scandales: les ventes illégales de terrains par des membres du gouvernement, la demande d'adhésion de Zanzibar à l'Organisation de la Conférence islamique, et les violations de l'Open General License. Les médias alternatifs ont mis en lumière les incohérences de la gestion du processus de libéralisation et les lacunes fondamentales du système. S'ils se présentent eux-mêmes

comme des interlocuteurs non partisans, ils ont essaye d'équilibrer la couverture de l'actualité en faisant connaitre les points de vue de l'opposition.

Malgré ces éléments nouveaux, le gouvernement n'a pas modifié sa politique à l'égard des médias. La Loi sur la presse, qui réglemente les médias, demeure intacte. De plus, le pouvoir a essayé de faire adopter un projet de loi qui lui permettrait de resserrer encore son contrôle sur la presse. Devant l'opposition des milieux professionnels et diplomatiques, ce projet de loi a pour le moment été mis au rancart.

La presse connait en outre de graves problèmes d'infrastructure: réseaux de distribution peu développés, surtout à l'extérieur de Dar es-Salaam, moyens de transport insuffisants, manque d'équipement technique et autres. La plupart des journalistes ont peu ou pas de formation. Le contexte juridique et les réglementations ne favorisent pas non plus les médias. Par exemple, l'État prélève une taxe de 40% sur le papier et le matériel d'impression, ce qui hausse les coûts de production. De la même façon, la Loi sur la presse de 1976, toujours en vigueur, donne au gouvernement le pouvoir de contrôler l'information et de taire certains renseignements appartenant au domaine public en invoquant la loi sur les «secrets d'État». Obtenir des informations sur les mesures ou les projets gouvernementaux est considéré comme un privilège, non pas comme un droit: les responsables gouvernementaux échappent ainsi à la critique et n'ont pas de comptes à rendre.

La loi tanzanienne sur les agences de presse (Tanzania News Agency Act No 14, 1976) donne au ministre responsable de l'information le pouvoir de refuser, de révoquer ou de suspendre toute autorisation sans avoir à justifier sa décision. Il est impossible de contester ces décisions devant les tribunaux. Cette disposition met des bâtons dans les roues aux organes de presse, puisqu'ils doivent deviner quel type de nouvelles aura le feu vert du ministre.

Si c'est la presse écrite qui a connu les transformations les plus spectaculaires depuis l'avènement du multipartisme, les médias électroniques ne sont pas demeurés en reste, surtout pendant l'année 1994. Certes, Radio Tanzanie, la station de radio contrôlée par le gouvernement, reste le moyen de communication de masse le plus important et le plus efficace. Mais le pays compte au moins trois autres radios privées sur le continent, et une à Zanzibar. En outre, plusieurs projets de radios communautaires ont vu le jour, notamment une radio communautaire s'adressant aux femmes qui traiterait des questions sociales, politiques et économiques qui les touchent. Ces radios communautaires, si elles obtiennent les permis de diffusion, pourraient éventuellement briser le monopole de Radio Tanzanie qui, au milieu de l'année 1994, restait la seule station à diffusion nationale. Mais il se peut que le pouvoir ne soit pas prêt à céder son monopole, comme en fait foi la nomination, en 1993, d'une Commission nationale de la radio-diffusion chargée de réglementer ce secteur et dont les membres sont nommés par le gouvernement.

La station privée CTN, qui a commencé à diffuser en mars 1994, fut la première chaîne de télévision autorisée à opérer sur le continent. En août de la même année, on comptait au moins trois autres chaînes de télévision en Tanzanie et à Zanzibar. Douze autres permis avaient été accordés. Mais l'accès à la télévision demeure essentiellement le privilège de l'élite professionnelle et économique urbaine, concentrée à Dar es-Salaam.

On peut donc dire qu'en général, la qualité de la presse écrite et sa capacité de rejoindre la majorité de la population, et en particulier les communautés rurales, demeurent faibles. Comme nous l'avons vu, la diffusion de la plupart des médias écrits reste limitée et leur bassin de lecteurs se concentre en milieu urbain, surtout à Dar es-Salaam. En outre, la plupart des nouveaux journaux sont des hebdomadaires, et non des quotidiens.

À cet egard, il se peut bien que le gouvernement se serve des pouvoirs qu'il détient en matière de permis de publication pour bloquer la parution de nouveaux quotidiens. C'est l'opinion qu'exprimait le redacteur en chef du *Mwanainchi*, qui expliquait que cela faisait un an qu'il attendait un permis pour lancer un nouveau quotidien. En juin 1994, il attendait toujours. À son avis, le gouvernement craint la concurrence que les nouveaux quotidiens feraient au *Daily News* et à *Uhuru*. S'il admettait que certaines nouvelles publications manquent de crédibilité vu leur propension à publier de la camelote et parfois même des choses inexactes, il était convaincu que les nouveaux médias écrits jouent un rôle positif dans le processus de démocratisation. En mettant en lumière les tares du gouvernement et de la société en général, en soulevant des enjeux importants pour la démocratie et les droits de la personne, ils contribuent à conscientiser les citoyens sur leurs droits et leurs responsabilités. La présidente de l'association TAMWA[66] partage ce point de vue. Pour elle, la prolifération de journaux et de magazines est un signe positif en cette ère de démocratie pluraliste, mais elle craint que les médias ne puissent atteindre leur efficacité maximale tant que les journalistes ne créeront pas un syndicat puissant pour remplacer l'apathique TAJA.

66 Entrevue avec Fatma Aloo 7 juin 1994

*QUATRIÈME PARTIE*

# *Consolider les droits fondamentaux : droits des femmes, droits culturels, sécurité de la personne et bien-être social*

En dernière analyse, on peut savoir si le cadre démocratique dont on dispose permet la réconciliation de l'État et de la société en regardant dans quelle mesure ce cadre protège les droits fondamentaux de chacun des membres de cette société. La légitimité de l'État, la transparence et la responsabilisation du pouvoir, ainsi que le règne du droit n'ont de sens pour la société que dans la mesure où ils favorisent la pleine intégrité de la personne. La pluralité des partis politiques et la compétition électorale ne garantissent donc pas à elles seules le développement démocratique; il faut aussi qu'elles contribuent à faire progresser l'ensemble des droits et libertés fondamentaux.

De la même façon, intensifier la participation populaire et élargir l'espace associatif équivaut presque à de l'embrigadement si ces associations portent atteinte à l'intégrité politique, civile et sociale des citoyens. L'histoire de l'ex-Union soviétique montre qu'il est possible d'instaurer le multipartisme et de multiplier les associations civiles dans un système qui ne reconnait pas et même bafoue ouvertement les droits humains fondamentaux. Et quand on regarde du côté des pays occidentaux industrialisés, on peut voir que même s'ils possèdent la panoplie complète des institutions démocratiques libérales, le droit au bien-être socio-économique le plus élémentaire y est considéré comme un privilège.

Nous allons, dans ce chapitre, examiner le cadre juridique et institutionnel mis en oeuvre pour protéger les droits fondamentaux, et voir dans quelle mesure les dispositions prises durant la transition démocratique consolident ou affaiblissent ces droits. Aux fins de ce rapport, nous nous en tiendrons seulement à quatre catégories de droits fondamentaux: les droits des femmes, les droits culturels, la sécurité de la personne et les droits relatifs au bien-être social.

## 4.1 Les conventions internationales et la charte tanzanienne des droits

La Tanzanie est signataire des principaux instruments internationaux relatifs aux droits de la personne, qu'il s'agisse des droits civils, politiques, économiques ou sociaux. Voici les principaux pactes et conventions qu'elle a ratifiés[67]:

1. Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
2. Pacte international relatif aux droits civils et politiques
3. Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide
4. Convention sur les droits de l'enfant
5. Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale
6. Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid
7. Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes
8. Convention sur les droits politiques de la femme
9. Convention de l'OIT N° 98 sur le droit d'organisation et de négociation collective
10. Protocole additionnel aux Conventions de Genève relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux
11. Protocole additionnel aux Conventions de Genève relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux
12. Protocole relatif au statut des réfugiés
13. Charte africaine des droits de l'homme et des peuples

Les instruments que la Tanzanie n'a pas ratifiés sont la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants; la Convention de l'OIT N° 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical; la Convention de l'OIT N° 138 sur l'âge minimum pour travailler; la Convention de l'OIT N° 107 concernant les populations aborigènes et tribales.

Il a fallu attendre 23 années après l'indépendance pour voir une charte des droits inscrite dans la constitution tanzanienne. On n'a pas assorti la première constitution de l'indépendance d'une charte ou d'une déclaration des droits pour le motif suivant: «Une charte des droits invite à des contestations superflues, et c'est un luxe que nous pouvons difficilement nous permettre...[68]»

En 1964, le Barreau du Tanganyika avait soumis un mémoire à la Commission présidentielle chargée d'étudier par quels moyens on pouvait établir une démocratie à parti unique. Elle suggérait, entre autres choses, l'intégration d'une charte des droits dans la nouvelle constitution. Cette proposition resta lettre morte; les droits fondamentaux furent inscrits en termes généraux dans le préambule de la Constitution intérimaire, qui techniquement ne fait pas partie des lois fondamentales du pays.

Certains juristes ont noté que la constitution intérimaire de 1965, jointe en annexe aux statuts et règlements du parti au pouvoir, contenait des dispositions relatives aux droits et libertés individuels. D'aucuns suggèrent que techniquement, une annexe fait partie de la constitution et que quiconque peut en invoquer les dispositions pour protester contre la violation de ses droits[69].

Dans le cadre des cinquièmes amendements constitutionnels de 1984, une trentaine de dispositions garantissant les droits et libertés fonda nentaux relatifs aux droits à l'égalité, à la vie, à la liberté de conscience et à la lil erté de travailler, furent ajoutés à la constitution. On y joignit 11

67 **Human Rights Update** No 14, octobre 1993, p. 11

68 Cité dans Peter Chris, «Respect for Fundamental Rights and Freedoms: A New Bill of Rights for Tanzania», p. 256 (document polycopié)

69 Ibid., p. 257

autres dispositions précisant les devoirs fondamentaux associés au travail, au respect des lois, à la protection des biens publics et à la défense nationale. Mais ces dispositions demeurèrent des slogans creux sur papier jusqu'en 1988, année où elles devinrent applicables par les tribunaux.

La situation des droits de la personne en Tanzanie a donné lieu à une multitude d'analyses approfondies[70]. Aux fins du présent rapport, nous aborderons deux questions qui s'y rapportent: tout d'abord le statut juridique de la charte des droits, en regardant dans quelle mesure ce statut protège les droits et libertés de la personne et crée les conditions favorables au développement d'une société démocratique; nous verrons ensuite dans quelle mesure l'État et les institutions civiles respectent, dans leurs pratiques quotidiennes, les normes fondamentales inscrites dans la charte des droits, comment ces normes sont violées et quel impact ces violations ont sur le processus de démocratisation.

Tout le monde reconnaît que l'intégration d'une déclaration ou d'une charte des droits dans la constitution fournit un bouclier protecteur à l'ensemble de la société, et garantit la possibilité de recourir à la justice quand l'intégrité de la personne est menacée. Mais pour qu'une charte des droits puisse jouer effectivement ce rôle protecteur, il faut que l'appareil judiciaire soit en mesure d'en protéger les principes fondamentaux, et que cette charte ait elle-même une logique juridique interne qui soit cohérente. Puisque que nous avons déjà parlé de l'indépendance de l'appareil judiciaire, nous allons donc nous attarder sur la cohérence de cet instrument juridique, en examinant quatre catégories de droits: les droits des femmes, les droits culturels, la sécurité de la personne et les droits relatifs au bien-être social.

## 4.2 Les droits des femmes

Défendre les droits des femmes et le principe de non-discrimination, c'est affirmer que les droits des femmes sont des droits humains. Parmi les instruments internationaux relatifs aux droits humains que la Tanzanie a ratifiés figurent ceux qui s'attaquent spécifiquement à la discrimination fondée sur le sexe, à savoir la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948), la Convention sur les droits politiques de la femme (1953), la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979), la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (1981), ainsi que les Stratégies prospectives d'action de Nairobi pour la promotion de la femme (1985).

Jusqu'en 1984, c'est-à-dire pendant les 23 années qui ont suivi l'indépendance, rien ne garantissait les droits et libertés fondamentaux de tous les Tanzaniens, femmes ou hommes, puisqu'il n'y avait pas de charte ou de déclaration des droits inscrite dans la constitution. Les plus fondamentaux de ces droits sont le droit à la vie, à l'égalité et la protection des individus contre toutes les formes de discrimination fondées sur le sexe, la race, l'origine ethnique, la couleur, la langue, la religion, l'idéologie politique ou toute forme de conviction ou d'opinion. Cependant, l'adoption d'une charte des droits n'a pas mis un terme à la discrimination à l'égard des femmes. À ce chapitre, il faut préciser que même si l'article 13 de la constitution tanzanienne garantit le droit à

70 Shivji, I G. 1990. «State Coercion and Freedom in Tanzania» **Human & Peoples' Rights Monograph Series N° 8** Institute of Southern African Studies, Université nationale du Lesotho; Nyange, H H. «Legislative and Judicial Implementation of the Norm Against Torture: The Case of Tanzania». Vol. 27 **Indian Journal of International law**; Kapinga, W B L. «The Police Force and Human Rights in Tanzania», in **Third World Legal Studies Journal**, 1991; Peter, C M. «Respect for Fundamental Rights and Freedoms: A New Bill of Rights for Tanzania» vol. 67, **Revue de droit international** octobre-decembre 1989

l'égalité, il n'interdit pas en termes explicites la discrimination fondée sur le sexe – une omission qui a à la fois rendu ambigu le statut des droits des femmes et ouvert la porte à la discrimination envers les femmes dans les pratiques juridiques et sociales[71].

La Loi révisée sur le mariage (Marriage Act), en 1971, et celle sur les successions (Succession Act) créent pour les femmes plus de problèmes qu'elles n'en résolvent en ce qui touche au mariage, au divorce, aux questions d'héritage, etc. La coexistence du common law et du droit coutumier, et les contradictions qui subsistent entre eux, empêchent les femmes de se prévaloir ne serait-ce que des droits limités garantis par ces deux systèmes de droit. Théoriquement, par exemple, en vertu de la Loi sur le mariage, les femmes mariées ont les mêmes droits à la propriété que les hommes, et ont donc l'usufruit des biens acquis avant et pendant le mariage. D'un autre côté, en vertu du droit coutumier qui s'applique à la majorité des femmes, celles-ci ne peuvent hériter de biens matrimoniaux après le décès du conjoint. Dans le même sens, le common law donne aux femmes le droit à une part des biens matrimoniaux et des profits de la vente de ces biens, mais après un divorce ou une séparation, les biens de la communauté relèvent de règles coutumières ou communautaires. En outre, si la loi permet la division des biens acquis durant le mariage, ce qui devrait normalement impliquer qu'on prenne en considération la contribution de chacun des conjoints aux biens de la communauté, en pratique, le travail domestique principalement assumé par l'épouse n'est généralement pas considéré comme une contribution. Il existe pourtant de la jurisprudence à cet égard; la Cour d'appel, dans l'affaire *Bi. Hawa Mohamed c. Alisefu, appel en droit civil N° 9 de 1983*, a statué que les services domestiques dispensés par l'un des conjoints équivalaient à une contribution à l'acquisition de biens de la communauté tel que défini par l'article 114 de la Loi sur le mariage de 1971. Mais on fait souvent fi de cette opinion juridique, parce que la définition des notions de *contribution* et d'*acquisitions communes*[72] est ambiguë et manque de clarté.

C'est dans les domaines de la santé et de la violence faite aux femmes qu'on peut voir que ni la charte des droits, ni l'article 13 de la Constitution ne protègent adéquatement les droits des femmes en Tanzanie. Aucune loi ne garantit le droit à la santé des femmes, même si, à cause des rôles multiples qui sont les leurs dans les domaines de la production et de la reproduction, leur santé est plus menacée que celle des hommes. Par exemple, l'épidémie de Sida se répand en Tanzanie, et on s'aperçoit de plus en plus que les femmes sont plus vulnérables à cette maladie, pas seulement pour des raisons physiologiques, mais aussi parce que ce sont elles qui généralement s'occupent des patients sidatiques[73]. Selon les chiffres fournis par le Programme national de contrôle du Sida, le ratio hommes/femmes en ce qui concerne l'infection au VIH était de 1 pour 5 en 1993, et on prévoit qu'en l'an 2000, il y aura plus de femmes infectées par le virus que d'hommes[74].

De plus, la multiplication des cas déclarés (et non déclarés) de viol[75], le nombre croissant de femmes qui travaillent dans l'industrie du sexe[76], le harcèlement sexuel et la violence conjugale non seulement compromettent gravement la santé des femmes, mais restreignent la marge de pouvoir dont elles disposent pour affirmer leurs droits[77].

Le cadre juridique actuel ne prévoit pas les garanties nécessaires pour protéger les droits des femmes à ce niveau. Et même quand il existe des dispositions en ce sens, les mécanismes d'applica-

---

71 United Republic of Tanzania. **The Constitution of the United Republic of Tanzania**. 1977. Dar es-Salaam, Bureau du Procureur général, octobre 1990, p. 16.
72 Peter, C.M. «Five Years of the Bill». Op. cit. Entrevues avec C.M. Peter et Hamida Sheikh.
73 **Sunday News**. Dar es-Salaam, 6 mars 1994.
74 **The Express**. Dar es-Salaam, 28-30 octobre 1993.
75 **Sunday News**. 16 janvier 1994.
76 **Sunday News**. octobre 1993.
77 **Sunday News**. 16 janvier 1994.

tion demeurent faibles, tandis que les lois et pratiques coutumières rétrogrades privent les femmes de protection contre la violence physique et psychologique.

Pour ce qui est de la violence exercée contre les femmes, la Commission tanzanienne de réforme du droit (CRD) a répertorié en 1994 de nombreux cas où des Tanzaniennes n'ont pu obtenir justice pour les actes de violence qui leur avaient été infligés. La CRD a souligné que ces dénis de justice dans des causes de viol, de défloration, d'agression sexuelle, de violence conjugale et autres ne provenaient pas de lacunes au niveau du droit lui-même, mais étaient dus aux pratiques et aux faiblesses des mécanismes d'application. Elle a relevé qu'à plusieurs égards, le système juridique tanzanien ne protégeait pas adéquatement les femmes contre la violence. «Même si aux termes de notre code pénal, les infractions de viol, de tentative de viol et de défloration de fillettes de moins de 14 ans sont passibles d'une peine maximale d'emprisonnement à perpétuité, dans la pratique, les sentences sont beaucoup plus légères, sauf dans les cas de défloration[78].» Dans la majorité des causes répertoriées, les sentences se réduisaient à une amende ou à cinq ans d'emprisonnement au maximum. Dans son rapport de l'année 1994, la CRD souligne que les tribunaux prononcent des peines légères pour plusieurs raisons: i) ils mesurent mal la gravité et la nature de l'infraction; ii) ils appliquent strictement la règle de la corroboration du témoignage de la plaignante, quand celle-ci est susceptible d'être le seul témoin oculaire, sans étudier ni évaluer la crédibilité de son témoignage comme ils le font dans le cas d'autres types d'infractions; iii) ils sont peu enclins à accorder une indemnisation à la victime quand le contrevenant est reconnu coupable; iv) la victime d'agression sexuelle est obligée de témoigner dans une salle d'audience ouverte au public, et dans ces conditions, elle hésite souvent à dire tout ce qu'elle sait.

À la lumière de ces éléments, la CRD conclut, en ce qui regarde le traitement par le système de droit criminel tanzanien des causes de violence à l'égard des femmes, qu'il ne s'agit pas d'un problème associé aux *dispositions substantives du droit criminel*:

> *«C'est à l'aspect procédural de notre droit et à l'application ou l'interprétation par les tribunaux de ces règles substantives et procédurales qu'il faut attribuer cette absence de protection efficace de la dignité, de l'intégrité et de la liberté des femmes de notre pays, protection qui implique l'éradication des actes de viol, de tentative de viol, de défloration des fillettes, d'actes de grossière indécence et autres infractions commises à l'endroit des femmes*[79].»

Il s'agit donc de corriger les déficiences du droit, sur ce plan et dans d'autres domaines tout aussi importants pour les droits des femmes, mais aussi de conscientiser et de sensibiliser les femmes comme les hommes dans le but d'affirmer et de promouvoir les droits fondamentaux des femmes.

### 4.2.1 La place des femmes dans les instances décisionnelles

Pour mesurer le développement démocratique d'un pays, il est important d'évaluer dans quelle mesure tous les citoyens, hommes et femmes, exercent à égalité leur droit de participer pleinement aux processus décisionnels. À cet égard, il est indispensable, pour qu'une société puisse prétendre être juste et démocratique, que les femmes participent à égalité avec les hommes à la gestion des affaires publiques aux plus hauts niveaux. Mais en Tanzanie comme ailleurs en Afrique, les femmes tendent encore aujourd'hui à occuper une position très marginale dans les instances déci-

78 Law Reform Commission. **Criminal Law Reform Project on: Criminal Law as a Vehicle for the Protection of the Right to Personal Integrity, Dignity and Liberty of Women in Tanzania: Need for Reform**. (Projet de réforme du droit criminel. Le Droit criminel en tant qu'instrument de protection du droit à l'intégrité, la dignité et la liberté des femmes en Tanzanie. Une réforme nécessaire!) Dar es-Salaam, Commission de réforme du droit (document de base) 1994. 5.

79 CRD, 20 janvier 1994.

sionnelles. Tant le contexte juridico-politique que les pratiques sociales et culturelles empêchent les femmes d'exercer leur droit de participer à la vie publique et aux processus décisionnels.

Entre 1965 et 1994, le nombre de femmes ministres a été généralement de trois en Tanzanie continentale, sauf pendant la période 1970-1975, où on n'en a compté qu'une seule, et la période 1975-1980, où il n'y en avait pas du tout. En pourcentage, les femmes représentaient 10% des membres du cabinet en 1965; ce taux est tombé à 0% en 1975, pour remonter en 1980, grimpant à 9% de 1980 à 1990; en 1990, avec la réduction du nombre total de ministres, le taux de participation des femmes a atteint 12%, même si elles n'étaient toujours que trois à occuper un siège ministériel.

À Zanzibar, où nous avons des données depuis 1983, la participation des femmes aux postes ministériels s'est avérée la même qu'en Tanzanie continentale, les chiffres et pourcentages fluctuant selon les périodes. Le pourcentage de femmes au cabinet était de 9% en 1983; il est tombé à 0% en 1985 pour remonter et atteindre un taux record de 21% en 1994[80].

À la lumière de ces données, on peut dire qu'en Tanzanie, la participation des femmes aux postes ministériels demeure marginale par rapport à celle des hommes.

Dans le domaine de la représentation des femmes au Parlement, la Tanzanie continentale comptait en 1961 six femmes députés, soit 8% de l'ensemble. Elle en comptait huit en 1970, mais en pourcentage, les femmes ne représentaient alors que 4% de tous les membres du Parlement. Ce pourcentage a grimpé à 10% en 1980 pour atteindre 11% en 1990, avec 28 femmes députés sur un total de 248. À Zanzibar, les femmes constituaient 11% des membres de la Chambre des représentants en 1985, et 15% en 1980 (*URT*: 1992: 56). Mais si l'on sépare parlementaires *élus* et parlementaires *désignés*, il est clair que la plupart des femmes occupant un siège au Parlement ont bénéficié du système de quotas, c'est-à-dire qu'elle n'ont pas été élues dans le cadre d'élections régulièrement disputées. En Tanzanie continentale, le Parlement national n'a compté qu'une seule femme député élue pendant la législature 1985-1990, et aux élections nationales de 1990, deux femmes ont accédé à la députation par voie électorale[81]. La proportion de femmes parlementaires depuis 1961 suit la même courbe que la représentation des femmes aux postes exécutifs politiques.

Au sein du Parti, rares sont les femmes qui occupent des fonctions au sommet de la hiérarchie. Par exemple, le pourcentage de femmes au Comité exécutif national (CEN) et au Comité central (CC) du parti au pouvoir (CCM) est passé de 0% (au CC) en 1967 à 15% (au CEN) en 1989. De plus, un seul des 25 présidents régionaux du CCM est une femme; six des 40 représentants régionaux, et seulement quatre des secrétaires régionaux du CCM sont des femmes.

Mais les nouveaux partis d'opposition qui ont vu le jour avec l'avènement du multipartisme ne font pas mieux que le CCM. Même si la plupart d'entre eux abordent la question des droits des femmes et la condition féminine dans leurs manifestes ou plate-formes, les femmes demeurent sous-représentées aux postes décisionnels[82]. À l'exception de l'Alliance démocratique de Tanzanie (Tanzania Democratic Alliance, TADEA), présidée par une femme, tous les partis d'opposition sont dirigés par des hommes. Et quand les femmes occupent un poste de direction, c'est généralement dans un secteur traditionnellement dévolu aux femmes. Au sein du Chama Cha Demokrasia na Maendeleo (CHADEMA), par exemple, la seule section dirigée par une femme est celle de la condition féminine et de la jeunesse[83].

Les femmes sont également sous-représentées dans les instances décisionnelles des administrations locales et régionales. Selon les données recueillies dans six régions – Ruvuma,

---

80 The United Republic of Tanzania. **Women and Men in Tanzania**. Dar-es-Salaam: Bureau of Statistics - 1992, pp. 55, 76.

81 Kiondo, Elizabeth. **Women Participation in Electoral Politics: The Case of Chilonwa Constituency** in Mukandala, R. et Haroub Othman ... op. cit., p. 175.

82 Mmuya, Max et Amon Chaligha. **Towards Multiparty Politics** ... op. cit., pp. 83-88.

83 **The Express** d... 1994.

Mtwata, Iringa, Shinyanga, Kagera et Kilimandjaro – les femmes représentent 10% des membres des comités de village et 10% des 20 commissaires régionaux, 10% des 82 commissaires de district et 5% des 82 directeurs de district (administrateurs-clés à l'échelle des districts); les directeurs du développement régional sont tous des hommes[84].

Au sein de la bureaucratie nationale, on ne comptait en 1993 qu'une seule femme parmi les 20 secrétaires principaux, une seule parmi les 23 directeurs de la main-d'oeuvre et de l'administration, et deux femmes parmi les 28 ambassadeurs; les femmes représentaient 4% des 1636 gestionnaires et cadres supérieurs (1980), 10% des économistes chargés de préparer les politiques gouvernementales, 12 % de tous les juristes, 10% des postes professionnels de haut rang, à l'exception des médecins, dentistes et vétérinaires (12%), et des enseignants (27%)[85]. On ne trouve aucune femme aux postes de commandement de l'armée, ni parmi les commissaires de police.

Certes, en Tanzanie, la majorité des femmes qui travaillent dans la fonction publique, à savoir près de 62%, sont confinées au bas de l'échelle, et on n'en retrouve que 0,7% au sommet, c'est-à-dire aux postes de directeurs du personnel et de l'administration[86]. Les femmes sont largement concentrées dans les emplois peu qualifiés, mal payés et subalternes[87].

Au sein de l'appareil judiciaire, les femmes représentent 21% du personnel mais là encore, elles sont confinées dans les emplois subalternes. Le sommet de la hiérarchie – à savoir les postes de juge en chef et de procureur général – est occupé par des hommes. En 1994, on ne trouvait aucune femme parmi les sept juges de la plus haute cour d'appel, une seule parmi les 34 juges de la Haute Cour, sept femmes sur les 29 magistrats résidents principaux, 10 femmes parmi les 51 magistrats résidents, 21 femmes parmi les 165 magistrats de district, et 173 sur les 834 juges de première instance[88].

Dans les bureaux du Procureur général, les femmes sont relativement plus nombreuses que dans les autres secteurs professionnels. Jusqu'à 36% du personnel professionnel et technique est féminin. Cependant, les six postes les plus élevés après celui de Procureur général (à savoir les principaux substituts du Procureur général) sont occupés par des hommes. Les femmes restent sur-représentées dans une catégorie d'emplois subalternes sans pouvoir décisionnel, à savoir celle des assistants parlementaires préposés à la rédaction législative [89].

Dans le secteur des affaires, les femmes sont généralement absentes des postes décisionnels. En 1988, on ne comptait qu'une femme parmi les 450 présidents de conseils d'administration de compagnies et de sociétés, aucune femme parmi les 40 directeurs exécutifs, et une seule parmi les 409 directeurs généraux de compagnies.

### 4.2.2 Les obstacles à la participation des femmes dans la gestion des affaires publiques

L'obstacle le plus important que nous ayons identifié dans le cadre de cette étude, ce sont les mythes et croyances socio-culturels qui façonnent le processus de socialisation, ainsi que la formation et l'éducation auxquelles les femmes et les hommes sont exposés depuis leur enfance. Les stéréotypes sexuels et la discrimination sexuelle dans l'emploi, ainsi que l'attribution des rôles

84 United Republic of Tanzania **Women and Men...**. op. cit. pp. 51-54

85 TGNP. «Our Histories: Women's Groups/NGOs and Official Programmes in Tanzania» Dar es-Salaam: Tanzania Gender Network Project. 1993. p. 75

86 Shaidi, Joyce. «Sexual Harassment of Women in the Formal Sector: The Case of Tanzania» OSSREA Gender Research Competition Paper. 1994; et TGNP. Ibid.. pp. 58-59.

87 TGNP. Ibid.. p. 173

88 Ibid.. p. 75

89 Ibid.. p. 174

dans les sphères privée et publique, sont tout d'abord le produit du processus de socialisation des enfants et du conditionnement induit par l'environnement sociétal. Par exemple, les problèmes «psychologiques» des femmes et le fait qu'elles ne se sentent pas capables d'exercer des fonctions publiques avec compétence, s'expliquent par l'apprentissage de la subordination qu'elles ont subi lors de leur socialisation. Cette situation n'est guère surprenante quand on sait que sur le plan socio-culturel, l'idéologie dominante en Afrique en ce qui regarde les rapports hommes/femmes est l'idéologie patriarcale, qui structure les relations sociales en général et les relations entre les sexes en particulier. En affirmant que «les structures de pouvoir ont délibérément été façonnées pour restreindre la participation des femmes à la vie politique», Meena suggère l'existence d'un complot visant à exclure les femmes des canaux de pouvoir[90]. Elle relève en outre que la majorité des femmes tanzaniennes consacrent toutes leurs énergies à la survie quotidienne, surtout depuis l'introduction des programmes d'ajustement culturel dans les années 80 et 90, ce qui rend impossible leur participation à la vie publique aux échelons supérieurs:

> *«La charge de travail des femmes en période de crise a des ramifications politiques. La crise internationale a obligé les femmes à travailler plus fort et plus longtemps. Elles se voient ainsi privées du temps qu'elles pourraient consacrer à la vie politique*[91].»

Kiondo, qui a étudié le rôle des femmes dans la vie politique tanzanienne, souligne que les femmes aspirantes à des fonctions publiques, contrairement à leurs partenaires masculins, ne sont jugées admissibles qu'après que l'on ait passé au crible leur vie personnelle, y compris leur état matrimonial, leur degré d'instruction, leur confiance en elles-mêmes, leur aptitude à s'exprimer, et leur intégrité morale[92].

On retrouve la même opinion dans une étude menée antérieurement par Meena et al[93], qui révélait que les femmes qui se présentent comme candidates de circonscription font l'objet d'une discrimination ouverte et organisée de la part de leurs adversaires masculins, qui exploitent délibérément les préjugés sexistes à leur égard. Les autres femmes se montrent aussi ambivalentes face à leurs consoeurs qui occupent des fonctions importantes, que ce soit à l'échelon du village ou à l'échelle nationale, les accusant de faire preuve d'arrogance et d'être «masculines». C'est peut être vrai dans certains cas, puisque les femmes agissent souvent comme des hommes pour se tailler une place dans une machine politique essentiellement contrôlée par des hommes. Cette attitude provient de leur manque de confiance en elles et de leur faible estime de soi. On revient donc ici au problème fondamental du conditionnement socio-culturel[94].

Ce conditionnement socio-culturel explique peut-être la réticence des femmes à s'engager dans les partis politiques, un problème évoqué par le président du NCCR-Maguezi quand il expliquait que sa formation avait eu de la difficulté à recruter des femmes pour occuper des fonctions de direction en son sein. Monsieur Mabere Marando a cependant vivement nié toute discrimination contre les femmes au sein de son parti, en soulignant que ce sont les femmes qui ne veulent pas participer[95].

Ce ne sont pas seulement les comportements et les mentalités façonnés par le conditionnement socio-culturel qui freinent la participation des femmes à la vie publique; le fait qu'elles

---

90 Meena, R. «Do Women Have an Agenda in the Democratisation Process?» Présentation à la série de séminaires femmes et développement du TGNP. Dar es-Salaam, 22 juillet 1994. 8.

91 Meena, R. «Crisis and Structural Adjustment. Tanzania Women Politics» in **A Journal of Opinion**, vol. XVIII/2, 1989.

92 Kiondo, E. **Women Participation**, op. cit., p. 178.

93 Meena, Ruth et al. **Wanawake katika Siasa na Uongozi Tanzania**. Dar es-Salaam: Educational Publications and Distribution Ltd., 1988.

94 TGNP. Our Histories..., op. cit. p. 74.

95 Entrevue avec M. Mabere Marando, président du NCCR-Mageuzi, 9 juin 1994.

n'aient pas accès à une instruction quantitativement et qualitativement adéquate constitue pour elles un autre obstacle majeur. Des chercheurs ont montré que plus une femme est instruite et plus elle a de chances d'occuper un emploi[96]. De plus, chez les femmes, le degré d'instruction joue un rôle plus important dans la carrière professionnelle que chez les hommes. Ceux-ci utilisent leurs diplômes et titres pour trouver un emploi, mais vont ensuite s'appuyer sur leur expérience de travail pour obtenir de l'avancement. Pour les femmes, en revanche, les diplômes jouent un rôle crucial tout au long de leur vie professionnelle[97]. Il faut d'ailleurs noter que les rares femmes qui occupent en Tanzanie des postes décisionnels importants possèdent toutes un haut niveau d'instruction, ce qui montre l'importance de l'éducation dans l'avancement professionnel des femmes.

Mais en Tanzanie et dans la plupart des pays africains, la majorité des femmes n'accèdent pas à l'instruction quantitativement et qualitativement nécessaire pour concurrencer les hommes sur le marché du travail. Le décrochage scolaire au secondaire (surtout dû aux grossesses), combiné aux attitudes des familles et à des programmes scolaires sexistes qui orientent les filles vers les matières associées aux sciences ménagères plutôt que vers les disciplines scientifiques ou techniques, marginalisent les femmes dans un marché de l'emploi de plus en plus exigeant sur le plan des qualifications techniques. Il existe dans le système d'éducation un biais structurel qui fait que la majorité des femmes accèdent à une instruction qualitativement et quantitativement insuffisante ou inappropriée, qui ne leur permet pas d'occuper des fonctions de premier plan dans la vie publique.

En ce qui concerne le Plan institutionnel et stratégique d'action pour les femmes, la Tanzanie, comme d'autres pays africains, a privilégié la rhétorique au détriment de l'action concrète. C'est un des dossiers que le gouvernement ne juge pas essentiels à la survie du régime politique, et c'est pourquoi la situation des femmes a historiquement été marginalisée en fonction des exigences politiques de l'heure. Sur le plan institutionnel, l'organisme gouvernemental voué à la condition féminine – Umoja wa Wanawake wa Tanzania (UWT) – chargé de coordonner et d'octroyer des ressources et de l'aide à toutes les organisations de femmes, ne constitue qu'un service mineur au sein de l'un des ministères les moins importants (et les plus sous-financés), à savoir celui de la Condition féminine, de la Jeunesse et du Développement communautaire. Vu le cadre institutionnel et stratégique dans lequel il opère, il est impossible que l'UWT puisse jouer un rôle tangible en faveur de l'émancipation des femmes tanzaniennes.

Le gouvernement tanzanien, comme nous l'avons déjà noté, n'a jamais appliqué de politique d'accès à l'égalité au sein de l'administration publique, même s'il a instauré un régime de quotas dans l'arène politique. Sur ce dernier point, d'ailleurs, la plupart des femmes que nous avons rencontrées, même si elles trouvent cette mesure positive, ont exprimé des doutes sur la compétence des femmes parlementaires qui ont bénéficié du système de quotas, ainsi que sur leur sensibilité aux problèmes des femmes[98]. C'est peut-être à cause de l'échec des mesures d'action positive prises jusqu'ici par le gouvernement que Ruth Meena suggère «de réexaminer les mesures d'accès à l'égalité précédentes afin de trouver des solutions qui ne marginalisent pas le sexe opprimé[99]».

Il existe, en dehors du cadre institutionnel et stratégique gouvernemental, un facteur qui rachète les défauts du système, et c'est le fait que les études sur les femmes constituent une discipline admise et relativement bien établie. On trouve plusieurs groupes d'études sur les femmes à l'Université de Dar es-Salaam, et la recherche sur les femmes y est très active. Certains de ces

---

96 Smock, A.C. «Women's Education and Roles in Kenya», document de travail N° 36, Institut d'études sur le développement, Université de Nairobi, 1977.

97 Freeman, F. (ed) **Women: A Feminist Perspective**, Palo Alto, California: Mayfield Publishing Co. 1984, p. 238.

98 Sur cette question, nous avons rencontré Marjorie Albiny, Fatma Aloo, Haunda Sheikh, Bertha Koda et Magdalene Ngaiza.

99 Ruth Meena, «Do Women Have an Agenda in the Democratisation Process?», présentation pour une série de séminaires du TGNP sur les femmes et le développement, Dar es-Salaam, 22 juillet 1994, 8.

groupes d'études, comme par exemple le *Gender Cluster* basé à l'Institut d'études sur le développement, ont commencé à faire du lobbying et à jouer un rôle militant dans le but de favoriser la participation des femmes à la vie politique. Mais il reste à établir des liens entre cette base fertile de recherche et un militantisme féministe encore embryonnaire, afin de développer des programmes d'action en faveur des femmes dans le cadre du processus de démocratisation multipartite. Ces liens n'existent pas actuellement. On peut voir en revanche des signes positifs qui indiquent une participation accrue des femmes au processus démocratique en Tanzanie, mais les progrès de cette dimension du développement démocratique dépendront en grande partie de la force du mouvement des femmes, mouvement que nous allons brièvement examiner dans la section qui suit.

### 4.2.3 Le mouvement et les réseaux des femmes en Tanzanie

Avant le rétablissement du multipartisme en 1992, le mouvement des femmes était faible. Il n'existait qu'un organe pour chapeauter les organismes de femmes, à savoir la bien peu efficace UWT, contrôlée, comme nous l'avons vu, par le parti au pouvoir, le Chama Cha Mapinduzi (CCM). Ce «mariage forcé» avec le CCM a gravement compromis la capacité de l'UWT de coordonner les autres groupes ou organismes de femmes et de défendre les droits des femmes. Même depuis l'instauration du multipartisme, l'UWT reste asservie au CCM. C'est pourquoi bien des organismes de femmes ne lui accordent aucune confiance et préfèrent mener leurs activités sans en tenir compte.

En l'absence d'organe de coordination efficace des groupes de femmes, le mouvement des femmes tanzanien demeure extrêmement faible malgré l'instauration du multipartisme. Aucun «agenda», aucun programme concernant les femmes n'est prévu dans le processus de démocratisation, même si le pays se prépare à tenir ses premières élections multipartites, qui doivent avoir lieu en 1995. Si plusieurs organisations de femmes ont pris d'excellentes initiatives, il n'existe cependant pas de perspective ni de programme communs[100]. Toutefois, les séminaires nationaux organisés depuis le milieu de l'année 1994 pour discuter d'un programme commun pour les femmes dans le cadre du processus de démocratisation, et conscientiser les Tanzaniennes en tant que citoyennes et que femmes, pourraient contribuer à l'émergence d'un tel programme. Ces séminaires, ainsi que d'autres initiatives prises par les divers ONG et groupes de pression qui se multiplient depuis le retour au multipartisme, contribuent à sensibiliser les femmes à leurs droits et à leur condition, et à développer des stratégies pour développer la prise en charge des femmes sur le plan politique et favoriser leur participation active au processus de démocratisation du pays.

Malgré ces éléments positifs, il faudrait renforcer la coordination et *multiplier les réseaux* au sein des organisations et groupes de femmes, ainsi qu'entre les femmes qui occupent des postes décisionnels et les autres. Le mouvement des femmes tanzanien a cruellement besoin d'un organe de coordination nationale qui assurerait sa cohésion et lui donnerait une perspective commune en cette nouvelle ère de multipartisme. Il faudrait concrétiser la proposition émise lors d'une conférence de femmes en juillet 1994, à savoir mettre sur pied un conseil national des femmes, Baraza ya Wanawake wa Tanzania (BAWATA)[101], avant les élections générales de 1995.

---

100 Mascarennas, O. et Marjone Mbilinyi. **Women in Tanzania: An Analytical Bibliography**. Motala, Suède: Motala Grafiska, 1983.

101 Bertha Koda et Rose Shay, «Women and Politics in Tanzania», in Kiemo, L. (ed) **Empowerment of Women in the Process of Democratisation: Experiences of Kenya and Tanzania**. Friedrich Ebert Stiftung, 1994.

## 4.3 La discrimination culturelle

Malgré le caractère général de la charte des droits introduite dans le cadre des amendements constitutionnels de 1984, l'article 13, qui consacre l'égalité de toutes les personnes, interdit aussi toutes les formes de discrimination, notamment la discrimination fondée sur l'appartenance culturelle. Bien que cet article ne précise pas en détail les éléments constitutifs de l'égalité, le corps politique tanzanien dans son ensemble se montre très sensible à ce qui touche au tribalisme (et à l'ethnicité), au racisme, au régionalisme, à la haine religieuse et à toutes les formes de discrimination fondée sur des considérations d'ordre identitaire; ce sont évidemment ces maux que le principe de l'égalité vise à neutraliser. Contrairement à la discrimination à l'égard des femmes qui, comme nous l'avons vu, n'appartient pas à la culture politique de la période post-indépendance, toutes les formes de discrimination d'ordre identitaire sont vigoureusement condamnées par le discours politique actuel. Chaque Tanzanien garde à l'esprit l'expérience des pays voisins.

Le profil ethno-culturel de la nation tanzanienne milite contre les dissensions sociales fondées sur l'identité culturelle. Le pays compte en effet plus de 120 groupes ethniques de langues et de traditions différentes, dont aucun ne dispose du poids démographique ou politique nécessaire pour dominer les autres. Si la majorité de la population adhère à deux grandes confessions religieuses (l'Islam et le christianisme), beaucoup de Tanzaniens suivent les rites des religions traditionnelles africaines, et on trouve également des ismaéliens, des hindouistes et des Baha'i. La majorité de la population autochtone est d'origine bantoue, mais on compte aussi une importante communauté d'origine arabe ou indienne. On retrouve derrière cette diversité superstructurelle d'importantes différences dans les modes de production (commerce, agriculture, pastoralisme, services), dues à des variables d'ordre écologique et spatial, sans compter les différences générées par le colonialisme.

Cette combinaison de groupes ethniques, de races, de religions et de modes de production économiques différents explique la complexité de la carte culturelle tanzanienne. Pendant la période post-indépendance, l'État s'est prudemment efforcé de dépolitiser les principaux groupes en démantelant leur base politique et en élevant leurs traditions artistiques et spirituelles au rang de patrimoine national. L'abolition des chefs, la nationalisation des terres et la propagation de différentes traditions (musique, danse, costumes, artisanat et techniques) dans le cadre du processus de socialisation s'inscrivaient dans cette stratégie.

Mais si l'État a réussi à renforcer l'identité nationale au niveau superstructurel, il n'a pas su se doter d'un plan cohérent pour redresser les déséquilibres générés par un développement inégal. Ni la politique de Ujamaa en matière de développement rural ni la «Nouvelle politique agricole» qui a suivi ne se sont attaquées à un développement inégal qui favorise l'agriculture au détriment de l'élevage pastoral, les cultures de rapport au détriment des cultures vivrières, les régions fertiles et pluvieuses aux dépens des régions aux sols pauvres sujettes à de fréquentes sécheresses.

Le développement industriel continue de progresser dans son aire traditionnelle du Nord et de l'Est. On retrouve les mêmes inégalités en matière de développement des infrastructures entre les zones rurales et urbaines, entre le Nord et le Sud du pays. Certains se plaignent aussi que pendant les 30 années d'indépendance, on n'ait pas su remédier au fait que les musulmans et les adeptes des religions traditionnelles soient désavantagés.

En instaurant un trop ambitieux programme national de gestion des politiques, sans chercher, par des mesures sociales de redressement, à corriger les déséquilibres générés par un développement colonial inégal, l'État s'est retrouvé dans les années 90 accusé de discrimination culturelle. Il y a maintenant des régions qui se plaignent d'être politiquement et économiquement négligées, ainsi que des groupes sociaux qui se disent défavorisés et victimes de discrimination.

La situation de la communauté pastorale des Barbaig, dans le district de Hanang au nord de la Tanzanie, est un exemple de discrimination culturelle qui attiré l'attention de l'opinion publique, locale et internationale. Pendant plus de 20 ans, les Barbaig ont protesté contre la destruction de leur mode de vie et le fait que leur survie était gravement menacée. L'État a confisqué une grande partie de leurs pâturages ancestraux, leurs lieux de culte ont été profanés, leur mouvement étouffé, et ils font souvent l'objet d'arrestations arbitraires, de harcèlement, de torture et de traitements inhumains. La communauté Barbaig accuse les fonctionnaires d'un organisme paragouvernemental national, le NAFCO, ainsi que les autorités du district, d'être responsables de ces violations[102].

Les problèmes de la communauté Barbaig remontent à 1970, année où l'on expropria leurs pâturages pour développer la culture du blé dans les régions de Basotu, Mulbadaw, Setchet et Murjanda. En 1984, on impanta d'autres exploitations céréalières à Gidagamowd, Gawal et Warret. Au total, 41 243,5 hectares, où paissaient auparavant 250 000 têtes de bétail, furent confisqués. Pendant toute cette période, la communauté déposa des plaintes à divers paliers de gouvernement. À la fin du mois de décembre 1992, après 22 années d'épreuves et de tribulations, le gouvernement nomma finalement une commission d'enquête composée de quatre personnes et présidée par un juge de la Cour d'appel.

Cette commission d'enquête a confirmé dans son rapport l'existence des violations, en soulignant toutefois qu'elles «... ne relevaient pas d'une politique du gouvernement ou du NAFCO, mais ont été délibérément commises par des individus qui agissaient d'un commun accord et de leur propre chef[103].»

Parmi les mesures positives prises par le gouvernement pour accélérer le rythme de développement du peuple Barbaig, il faut mentionner la création d'une autorité locale et de district, l'ouverture d'écoles primaires, des mesures destinées à favoriser l'accession des enfants Barbaig à l'école secondaire, et l'affectation annuelle de 40 millions de shillings de taxes provenant des fermes céréalières du NAFCO au développement du district[104].

La commission d'enquête a proposé plusieurs mesures pour améliorer le sort de la communauté ainsi que la situation des droits de la personne. Elle a recommandé que les auteurs des violations identifiées soient traduits en justice.

Selon certains experts, si on peut qualifier d'extrême la tragédie des Barbaig, il ne s'agit cependant pas d'un cas isolé. Il existe d'autres incidents similaires qui n'ont pas fait parler d'eux. Aux fins de ce rapport, il est nécessaire d'évaluer dans quelle mesure les structures gouvernementales ont alimenté et/ou exacerbé les malheurs de la communauté Barbaig, et dans quelle mesure les progrès de la démocratisation en Tanzanie peuvent prévenir la répétition ou la perpétuation de telles injustices.

Le juge Kisanga a exonéré le gouvernement de tout blâme. Il soutient que tous les paliers de l'administration publique, depuis le village jusqu'au gouvernement central, ont réagi de manière responsable. Il relève toutefois que la police a tardé à réagir aux actes criminels infligés aux Barbaig et que la communauté ne dispose pas de l'infrastructure de services la plus élémentaire. Mais aux yeux des membres de la commission, les exploitations céréalières contribuent au bien-être général du district et de l'ensemble de la nation.

Il est tentant d'affirmer, comme le fait la Commission Kisanga, que les violations des droits de la personne perpétrées dans le district de Hanang ne relèvent pas d'une politique systématique de discrimination culturelle. Outre les résultats de l'enquête, il convient aussi de souligner que le peuple

---

102 Tenga, N.L. et Sisimba, H.K. «Report on Women's Rights Abuse: A Case Stydy of Barbaig Women» Dar es-Salaam: SUWATA Legal Aid Scheme for Women, 1993.

103 United Republic of Tanzania «Report of the Commission on Violations of Human Rights in NAFCO Wheat Farms Hanang District» Dar es-Salaam, 1993, p. 45

104 Ibid., p. 41

Barbaig partage certaines valeurs culturelles avec d'autres communautés pastorales (Iraqw, Gorowas, Masais) qui n'ont jamais, pour leur part, été maltraitées de la sorte. Plusieurs choses ont cependant, par «action ou omission», contribué à la destruction du mode de vie d'un peuple et généré ce conflit.

Tout d'abord, la charte des droits garantit certains droits et libertés fondamentaux – à savoir la liberté de mouvement, la liberté religieuse, ainsi que le droit à la vie et à la propriété. Ensemble, ces droits fondamentaux constituent la liberté pour quiconque de suivre un «mode de vie» correspondant à sa culture, dans la mesure où ce mode de vie ne contrevient pas aux lois fondamentales du pays. Si la constitution consacre ce droit, l'État privilégie pour sa part, dans la gestion de ses politiques, des considérations essentiellement économiques quand il s'agit des «modes de vie» des collectivités.

En matière de gestion du développement, la priorité est donnée aux coûts et bénéfices monétaires, au détriment des autres dimensions de la vie socio-économique. C'est pourquoi plusieurs programmes entrepris au nom du «développement» ont mis en péril l'existence culturelle des collectivités touchées.

Le problème des communautés pastorales en Tanzanie, et en particulier celui de la communauté Barbaig, ce sont des politiques économiques qui accordent plus de valeur aux devises générées par les cultures de rapport qu'au mode de vie d'une population. Cette situation va perdurer aussi longtemps que la gestion du développement restera technocratique et monétariste.

## 4.4 La sécurité de la personne

Sur un plan général, la Charte tanzanienne des droits est suffisamment large pour couvrir toutes les dimensions de la sécurité et de l'épanouissement de la personne. Les dispositions de la Charte touchant la sécurité de la personne sont les suivantes:

- nul ne sera soumis à la torture ni à des traitements inhumains et dégradants;
- tout individu a le droit à la vie… et à la protection de sa vie par la société;
- la liberté de la personne est inviolable et tout individu a le droit à sa liberté personnelle;
- afin de protéger le droit à la liberté de la personne, nul ne peut être arrêté, séquestré, détenu, exilé ou privé de sa liberté…
- tout citoyen de la République unie de Tanzanie a le droit à la liberté de mouvement et de résidence, à savoir le droit de circuler librement sur le territoire de la République et de choisir son lieu de résidence, de quitter le pays et d'y revenir, et nul ne peut être expulsé du territoire de la République unie[105].

Si on les suit à la lettre, ces dispositions interdisent les exécutions extra-judiciaires, la torture, les arrestations et la détention arbitraires. Cependant, la plupart d'entre elles sont formulées de telle manière que chaque droit consacré dans un article est pratiquement neutralisé par l'article suivant («récupéré», comme on dit dans le jargon juridique tanzanien). Ainsi, le droit à la protection de la vie par la société est «garanti sous réserve des limitations établies par la loi», cette garantie pouvant être supprimée comme c'est le cas pour la peine capitale.

Dans le même sens, la disposition garantissant la liberté de circulation est suivie par une autre qui autorise «l'imposition de restrictions raisonnables à l'exercice de la liberté de circulation, et l'arresta-

105 United Republic of Tanzania **The Constitution of the United Republic of Tanzania** 1977. Dar es-Salaam, Bureau du Procureur général, Octobre 1990, pp. 17-18.

tion ou la détention... dans le but de protéger l'intérêt du public en général ou tout intérêt public d'une catégorie spécifique de la population». Une telle disposition justifie les détentions sans procès.

C'est grâce à ces dispositions que certaines lois qui restreignent les libertés individuelles ou empiètent sur elles sont demeurées en vigueur. Les 40 lois répressives repérées par la Commission Nyalali en font partie. Ces lois sont l'héritage d'un système juridico-politique qui sanctifiait les droits «sociétaux», l'intérêt collectif, même s'ils restreignaient les droits individuels – un contrat social à la Rousseau. D'un autre côté, l'accumulation des violations des droits individuels finit par porter atteinte à ces mêmes droits «sociétaux». À cet égard, la réticence de l'État à abroger lesdites lois montre qu'il n'attache qu'une importance secondaire à l'amélioration des droits individuels. Si notre position conceptuelle est correcte, la plupart des lois «oppressives» vont demeurer en vigueur et appliquées au moins pour la durée du prochain mandat de gouvernement.

Rendre la charte des droits applicable par les tribunaux en l'intégrant dans la constitution représente un pas majeur dans le processus de démocratisation, mais le véritable défi, pour la promotion des droits à la sécurité de la personne, c'est l'attitude de la bureaucratie et celle des citoyens. On peut mesurer le respect accordé aux droits humains en évaluant dans quelle mesure les institutions gouvernementales souscrivent, dans leur pratique, aux normes et principes fondamentaux inscrits dans la constitution et les dispositions statutaires, et dans quelle mesure les citoyens respectent entre eux les droits garantis par les instruments juridiques.

La Tanzanie présente un bon dossier, surtout sur le plan de la sécurité de la personne. Tous les cas déclarés d'exécutions extra-judiciaires font l'objet d'enquêtes et de poursuites. En fait, on ne peut pas dire qu'il ait quelque chose de «systématique» dans les cas déclarés jusqu'ici. Les événements rapportés par Chris Peter – massacre de Kilombero, suspects torturés à mort, personnes tuées par la police ou la milice populaire – sont loin de constituer une pratique régulière et systématique. Le fait qu'on ait pu obtenir des renseignements sur ces affaires en consultant les archives judiciaires signifie que les auteurs allégués de ces exactions ont été poursuivis et condamnés par les tribunaux[106].

Dans son rapport de 1993, Amnistie Internationale révélait que même si le gouvernement tanzanien continue de violer les droits humains, la torture systématique et les exécutions arbitraires ne figurent pas dans ces violations. Les violations les plus courantes sont les détentions arbitraires sans procès, les peines dégradantes ou inhumaines et le harcèlement des militants des droits de la personne et des militants politiques.

Mentionnons comme exemple l'arrestation arbitraire de 36 personnes qui manifestaient pacifiquement pour protester contre les poursuites engagées par les autorités contre des activistes musulmans accusés d'avoir détruit des charcuteries. Ces personnes se sont vu refuser une mise en liberté provisoire pendant des périodes allant de une à deux semaines, avant que les accusations soient levées et qu'on les relâche enfin.

Le cas de Samil Walji, de Dar es-Salaam, qui s'est vu infliger six coups de canne après avoir été reconnu coupable de violation de propriété dans l'intention de commettre un acte criminel, montre qu'on inflige encore des châtiments cruels, inhumains ou dégradants en Tanzanie[107].

En matière de violations des droits, les simples citoyens ne sont pas non plus sans reproche. Au début des années 80, on a enregistré dans les régions de Mwanza et Shinyanga une vague d'assassinats de femmes âgées. Selon les chiffres fournis par le ministre de l'Intérieur lors d'une convention de femmes en 1994, 78,54% des victimes des 1216 meurtres commis entre 1980 et 1983 dans la région de Shinyanga, étaient des femmes considérées comme des sorcières. De même, dans la région de Mwanza, on a enregistré durant la même période 1045 assassinats, et 72% des victimes

106 Peter C. **Five Years of the Bill of Rights...** op. cit., pp. 150-156.
107 **Family Mirror** 23e numéro, juillet 1994, pp. 1/3.

étaient des femmes. Dans ces régions, on croit traditionnellement que les vieilles femmes qui ont les yeux rouges sont des sorcières malfaisantes, et c'est ce qui explique la majorité de ces assassinats. Selon les rapports médicaux, ces femmes ont les yeux rouges pour avoir trop longtemps cuisiné dans la fumée de feux alimentés à la bouse de vache![108]

La propension aux lynchages collectifs est une des violations les plus cruelles des droits de la personne commises par des civils. Bien des gens ont été brutalement assassinés par la foule dans les centres urbains, simplement parce qu'on les soupçonnait d'être des voleurs. Au moment d'écrire ce rapport, l'un des auteurs a perdu un neveu qui a été tué à coups de pioche et de pierres parce qu'on l'avait pris pour un voleur. Cet homme d'affaires jeune et pieux n'a pas eu le temps de s'identifier avant que la foule ne le condamne à cette mort atroce qui dépasse l'imagination, aussi débridée soit-elle, de n'importe quelle personne civilisée.

Dans une certaine mesure, cette culture barbare relève de la pire dégénérescence morale. Mais ce mépris abject du caractère sacré de la vie humaine est essentiellement le signe d'une société qui a perdu toute confiance dans les institutions judiciaires. La mollesse de la police, les acquittements de criminels ou la légèreté des peines prononcées contre eux, et la lenteur des procédures constituent des facteurs qui incitent la foule à faire justice elle-même. Quand l'État s'avère incapable de protéger les citoyens, c'est la faillite du contrat social de Rousseau, les individus se réappropriant les droits qu'ils avaient abdiqués avec la formation de la société. Ce qui entraîne un retour à la sauvagerie de l'état de nature!

Mais ni les violations perpétrées par les organes de l'État ni celles commises par des éléments de la société civile n'atteignent pourtant un degré alarmant selon les normes internationales. Cependant, quand on se met à analyser les facteurs qui sont à la source de ces violations, on est tenté de conclure à des phénomènes à caractère «systémique». Le recours répandu à la torture lors de l'interrogatoire de suspects révèle l'incompétence des enquêteurs policiers. L'assassinat des vieilles femmes aux yeux rouges est l'héritage d'une culture primitive. Quant aux lynchages collectifs, ils relèvent de la psychopathie et démontrent en même temps l'échec du système judiciaire. Ce sont là des problèmes systémiques qui appellent des solutions systémiques.

L'amélioration de la situation des droits de la personne dans une société repose en grande partie sur l'existence d'organisations civiles capables de conscientiser la population sur les droits humains, de surveiller et de dénoncer publiquement les violations de ces droits, et de mobiliser des appuis à l'intérieur et à l'extérieur du pays pour pouvoir agir. En Tanzanie, ces institutions demeurent rares et extrêmement faibles.

Amnistie Internationale possède une section en Tanzanie, mais nous n'avons pu en localiser les bureaux et ses activités demeurent discrètes. En avril 1993, un Centre des droits de la personne a été créé à la faculté de droit de l'Université de Dar es-Salaam. Cet organisme s'emploie présentement à monter une base de données informatisée.

Un groupe de surveillance des droits de la personne (HURIMOG) vient de voir le jour à Arusha, mais il ne fait pour l'instant que chercher à consolider ses propres structures. Des citoyens essaient aussi à faire enregistrer une nouvelle association, appelée The Tanganyika Human Rights and Democracy Society (société des droits de la personne et de la démocratie du Tanganyika). Dans leur demande d'enregistrement soumise au gouvernement le 17 novembre 1993, les fondateurs de cette société expliquent que celle-ci se consacrera à du travail d'éducation, de recherche, de consultation, d'observation et de surveillance des violations des droits humains, et à la promotion de la démocratie en Tanzanie.

---

108 **AAI** (journal 23 juillet-3 août 1994 p. 9

La plupart de ces organismes n'en sont encore qu'à leurs premiers pas et il leur faut s'implanter dans la société. Les organisations civiles les plus actives, celles qui contribuent le plus à la protection des droits de la personne, sont les associations d'aide juridique. La plupart sont basées à Dar es-Salaam, mais elles commencent à étendre leurs activités aux régions, en particulier dans les zones rurales. Elles organisent des programmes éducatifs, distribuent des brochures et entreprennent même des actions en justice. Leur principale faiblesse, c'est qu'elles dépendent presque entièrement de sources de financement étrangères.

## 4.5 Le Bien-être Social

À long terme, les droits civils et politiques sont mieux garantis lorsque les conditions matérielles favorisent le bien-être de la population. Les droits et libertés fondamentaux perdent leur sens quand l'individu n'a plus les moyens de combattre la maladie, l'ignorance et la misère la plus abjecte. Après tout, l'intégrité de la personne, par définition, implique autant les droits civils et politiques que les droits socio-économiques fondamentaux.

C'est justement par souci de donner à la notion d'intégrité de la personne une dimension plus large que la conception des droits humains ne se réduit plus aux seules libertés civiles individuelles (celles de la Révolution française), mais englobe aussi le droit à la satisfaction des besoins fondamentaux, le droit au travail, à un environnement sain, à l'accès aux ressources et à la sécurité, tant à l'échelle internationale que nationale.

Certains experts vont même plus loin et suggèrent que si les droits sociaux et économiques sont importants en soi, ils s'avèrent en outre essentiels à la santé de la démocratie. À cet égard, ce n'est pas la simple présence ou absence de ces droits qui assure ou compromet la pérennité de la démocratie; les inégalités en termes d'accès aux ressources peuvent aussi compromettre le développement démocratique. Zehra Arat a noté que la persistance d'inégalités matérielles extrêmes, ou l'absence de mesures publiques pour corriger de tels déséquilibres, peuvent alimenter le déclin de la démocratie[109].

Pendant près de vingt ans, après 1967, la Tanzanie a déployé de vigoureux efforts pour assurer le bien-être élémentaire de la population, en adoptant une approche collectiviste. Au milieu des années 70, l'État s'est engagé à assurer l'instruction primaire pour tous. Il a aussi entrepris un programme complet d'alphabétisation des adultes et a pris des mesures pour que chaque citoyen ait gratuitement accès à un dispensaire de soins de santé primaires dans un rayon de cinq kilomètres. Ces initiatives, à la fin des années 70, avaient donné de remarquables résultats.

Entre 1961 et 1981, les inscriptions à l'école primaire étaient passées de 0,47 à 3,54 millions. On comptait une école primaire dans chaque village, et 90% des enfants tanzaniens avaient ainsi accès à l'école dans un rayon de quatre kilomètres. Le taux d'alphabétisation avait grimpé à 70% au début des années 80[110]. Soixante-deux pour cent de la population avait accès à un établissement de santé dans un rayon de cinq kilomètres, et 93% dans un rayon de 10 kilomètres.

Le caractère bureaucratique des services, combiné à la crise économique aiguë des années 80, ont gravement compromis ces progrès. Au milieu des années 80, l'État s'est trouvé incapable de

---

109 Gilles, David. **Les droits de la personne et le critère de «bon gouvernement»: un cadre pour l'analyse et l'action des donateurs**. Montréal: Centre international des droits de la personne et du développement démocratique, avril 1993, p. 9.

110 Chaligha, Amon E. «Social Services Sector Within the Changing Development Philosophy in Tanzania» présentation au colloque Second State of Politics Conference, Dar es-Salaam, 4-6 juillet 1994, p. 4.

maintenir ne serait-ce qu'un niveau minimal de services sociaux. Les premières tentatives pour surmonter ces difficultés par des mesures à court terme n'ont pas donné grands résultats. En 1986, la Tanzanie n'a eu d'autre choix, pour être admissible à des prêts étrangers, que d'accepter un programme d'ajustement structurel (PAS) sous le parrainage du Fonds monétaire international (FMI).

Au moment d'écrire ces lignes, la Tanzanie avait déjà deux programmes d'ajustement structurel à son actif, et elle était rendue à mi-chemin dans l'application du troisième. De 1986 à 1990, elle a mis en oeuvre le «Economic Recovery Programme», et de 1991 à 1993 le «Economic and Social Action Programme (ERP II); le programme «Rolling Plan and Forward Budget 1993/94-1995/96» qu'elle poursuit à l'heure actuelle est un prolongement du PAS soutenu par le FMI et d'autres.

Il est devenu de plus en plus évident, au cours des huit années de mise en oeuvre de programmes d'ajustement structurel, que ces mesures avaient de graves répercussions sur le secteur des services sociaux. Les exigences imposées par ces programmes, en particulier la réduction des dépenses publiques, les privatisations, les déréglementations et la tarification des services, ont réduit l'accès des groupes les plus vulnérables aux services les plus élémentaires.

**AFFECTATION DES DÉPENSES DU GOUVERNEMENT CENTRAL PAR SECTEURS (EN POURCENTAGES)**[111]

| ANNÉE | ADMIN. PUBLIQUE | DÉFENSE | ÉDUCATION | SANTE | SERVICES ÉCONOMIQUES | DETTE | AUTRE |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1976 | 17.4 | 12.3 | 13.6 | 7.4 | 35.3 | 5.8 | - |
| 1977 | 14.8 | 14.6 | 14.4 | 7.2 | 36.5 | 7.5 | - |
| 1978 | 14.4 | 24.4 | 11.6 | 5.3 | 32.1 | 8.4 | 18.4 |
| 1979 | 17.2 | 8.9 | 13.0 | 5.8 | 42.1 | 8.8 | 4.0 |
| 1980 | 18.6 | 11.1 | 12.0 | 5.4 | 37.3 | 11.6 | 3.6 |
| 1981 | 17.9 | 11.5 | 12.4 | 5.4 | 30.2 | 17.8 | 4.0 |
| 1982 | 17.1 | 13.2 | 13.2 | 5.1 | 24.0 | 20.2 | 4.1 |
| 1983 | 21.6 | 12.8 | 11.7 | 5.4 | 26.1 | 18.1 | 4.0 |
| 1984 | 21.8 | 13.3 | 6.5 | 5.8 | 23.5 | 18.3 | 4.2 |
| 1985 | 29.8 | 15.0 | 6.9 | 4.8 | 19.2 | 20.2 | 4.1 |
| 1986 | 27.3 | 14.5 | 6.4 | 4.5 | 18.6 | 25.0 | 3.6 |
| 1987 | 27.7 | 10.4 | 5.4 | 4.5 | 18.6 | 25.0 | 3.6 |
| 1988 | 26.6 | 9.1 | 5.5 | 4.4 | 16.9 | 30.5 | 6.6 |
| 1989 | 31.2 | 8.5 | 6.6 | 4.9 | 15.9 | 25.6 | 7.1 |
| 1990 | 23.4 | 6.2 | 6.9 | 4.9 | 22.1 | 29.8 | 6.5 |
| 1991 | 33.2 | 8.5 | 6.5 | 5.0 | 17.2 | 23.9 | 5.5 |
| 1992 | 18.5 | 7.0 | 8.6 | 6.4 | 24.5 | 31.5 | 3.5 |

Ce tableau montre bien la réduction des budgets alloués aux services de santé et d'éducation durant la période d'ajustement structurel. En 1979, les budgets injectés dans la santé et l'éducation représentaient 18,8% des dépenses totales, alors que les services économiques s'en voyaient allouer 42% et le service de la dette publique 8,8%. En 1992, les budgets de la santé et de l'éducation ne représentaient plus que 15% des dépenses, les services économiques 24,5%, et le service de la dette, lui,

111 Economic Research Bureau. **Tanzania Economic Trends 1992** Vol. 5, N° 2, juillet 1992. Dar es-Salaam: Université de Dar es-Salaam.

s'accaparait 31.5% de l'ensemble des dépenses gouvernementales. Cette tendance ne fait que confirmer l'objectif principal des programmes imposés par le FMI, à savoir redresser la balance des paiements.

Le fait que le secteur privé et les organismes non gouvernementaux se mettent de plus en plus à dispenser certains services sociaux efface, dans une certaine mesure, les effets négatifs des coupures budgétaires du gouvernement central. Toutefois, l'élimination des allocations et la tarification des services, ainsi que l'orientation marchande des services sociaux dispensés par le secteur privé, font que la majorité de la population ne peut bénéficier de services dont la qualité se serait apparemment améliorée. Le professeur Allan Smith, de la Central Connecticut State University, résume en termes statistiques les effets de cette situation:

> *Le taux de mortalité des nouveaux-nés reste élevé, à 103 pour 1000 naissances, tout comme le taux de mortalité maternelle, qui atteint 200 pour 100 000 naissances. Ce dernier, d'ailleurs, qui semble en corrélation avec l'accès aux services de santé et la malnutrition, était plus élevé dans les régions d'Iringa, de Mbeya et de Singinda, au centre-sud du pays... Le taux de mortalité infantile est de 167 pour 1000... Le taux de mortalité maternelle chez les femmes tanzaniennes est 60 fois supérieur à celui qu'on enregistre dans le Nord; les Tanzaniennes sont 200 fois plus suceptibles de mourir lors d'un accouchement... Le taux de mortalité maternelle a eu tendance à augmenter en 1990 et 1991, ce que certains ont attribué à la détérioration des services de santé sous l'effet des programmes d'ajustement structurel et de la situation économique générale... (On enregistre) un taux de malnutrition de 30 à 50% qui augmente radicalement l'incidence des crises de malaria et des affections respiratoires, ainsi que le taux de mortalité dû à ces maladies, sans compter l'incidence de maladies dues à des déficiences en micro-nutriments comme l'iode, la vitamine A, le fer et l'acide folique... (De plus) les souches de malaria résistantes à la chloroquine semblent se répandre, mais les médicaments adaptés à ces formes de malaria (le lariam, par exemple) sont trop chers pour la majorité de la population... L'ampleur de l'épidémie de Sida, qui selon les estimations a surclassé la malaria comme principale cause de décès chez les Tanzaniens, est encore plus inquiétante*[112].

Ces données statistiques ne font pas seulement état d'une détérioration de la santé de la population tanzanienne; elles montrent aussi que ce sont les femmes et les enfants qui en sont les principales victimes. En même temps, selon les calculs de la Banque mondiale, l'inégalité des revenus per capita en Tanzanie a augmenté, passant d'un coefficient Gini de 0,39 en 1969 à 0,57 en 1991. Si on se base sur un estimé très conservateur de 0,62$ US de dépense moyenne par adulte et par jour, on constate que 51% de la population tombe dans la catégorie des pauvres et 36% dans la catégorie des très pauvres[113]. La majorité de ces adultes n'ont pas les moyens de se faire soigner dans un hôpital payant ou d'acheter des médicaments en pharmacie.

On retrouve une détérioration similaire dans le secteur de l'éducation. Les coupures budgétaires du gouvernement central et l'introduction de frais de scolarité ont fait décliner la qualité de l'instruction. En même temps, on a entregistré une chute substantielle des inscriptions à l'école primaire. On estime qu'un manuel scolaire est partagé par une moyenne de 3,6 élèves; cinq ou six élèves se partagent un pupitre prévu pour en accommoder deux. De la même façon, le ratio net d'inscription des enfants de 7 à 13 ans était de 54,2% en 1992; pendant cette année-là, seulement 47% des enfants âgés de 6 à 15 ans étaient inscrits dans les écoles[114].

---

[112] Smith, Allan G. **Tanzania Report**. Department of Political Science. Central Connecticut State University. New Britain. USA. pp. 65-69.
[113] Banque mondiale. «Tanzania: A Poverty Profile». Washington: The World Bank. p. 32.
[114] Smith, Allan G. **Tanzania Report**... op. cit. pp. 71-72.

Dans les années 90, les effets sociaux de la profonde détérioration du bien-être économique et social ont commencé à se manifester sous deux formes. Tout d'abord, cette détérioration a induit une revitalisation de la société civile par l'entremise des associations créées pour dispenser justement des services aussi élémentaires que les services de santé et d'éducation.

En 1990, le secteur non-gouvernemental avait implanté 477 des 2695 dispensaires existants, et sept des 272 centres de santé existant dans le pays[115]. Le tableau suivant[116] illustre la contribution du secteur des ONG dans l'instruction secondaire en Tanzanie.

**TENDANCES DANS LA CRÉATION ET LA FRÉQUENTATION DES ÉCOLES SECONDAIRES EN TANZANIE (CONTINENTALE) PAR SECTEURS, 1980-1990**

| ANNÉE | SECTEUR PUBLIC | | SECTEUR PRIVÉ (ONG) | | TOUS LES SECTEURS | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Nombre d'écoles | élèves inscrits | Nombre d'écoles | élèves inscrits | Nombre d'écoles | élèves inscrits |
| 1980 | 83 | 38,830 | 71 | 28,466 | 154 | 67,296 |
| 1981 | 85 | 38,292 | 82 | 29,310 | 167 | 67,602 |
| 1982 | 85 | 38,983 | 82 | 30,162 | 167 | 69,145 |
| 1983 | 85 | 39,737 | 84 | 31,536 | 169 | 71,273 |
| 1984 | 85 | 40,617 | 85 | 33,591 | 170 | 74,208 |
| 1985 | 86 | 42,323 | 104 | 40,775 | 190 | 83,098 |
| 1986 | 95 | 43,363 | 124 | 48,279 | 219 | 91,642 |
| 1987 | 103 | 45,821 | 142 | 58,225 | 245 | 104,046 |
| 1988 | 113 | 50,584 | 175 | 68,256 | 288 | 118,840 |
| 1989 | 124 | 57,482 | 195 | 75,003 | 319 | 132,485 |
| 1990 | 135 | 61,928 | 213 | 83,314 | 348 | 145,242 |

Entre 1980 et 1990, le secteur public a construit 42 nouvelles écoles, tandis que le secteur privé et les ONG ont construit 142 nouvelles écoles secondaires. En 1990, les ONG étaient les principaux dispensateurs de l'enseignement secondaire en Tanzanie (61,2% des écoles et 57,3% des inscriptions).

La gestion institutionnelle est l'autre secteur où se font sentir les effets de l'ajustement structurel sur les conditions de vie de la population. Les difficultés générées par le sous-financement budgétaire engendrent des conflits dans les écoles, les universités et les établissements de santé. Les protestations étudiantes contre la mauvaise qualité de la nourriture, l'insuffisance des bourses et même la non-disponibilité des enseignants se multiplient et deviennent de plus en plus violentes. Même les médecins et les infirmières, doivent en dernier recours cesser le travail pour faire avancer certaines revendications.

Les conflits administratifs qui ont agité un certain nombre d'établissements d'enseignement et de santé au début des années 90 ont au départ démarré sur des revendications économiques et sociales élémentaires. Ils ont acquis graduellement une dimension plus politique lorsque les reven-

115 (Mushi, Semboja, Therkidsen, p. 8)

116 Tiré de Ishumi, A.G.M. «Challenges and Dilemmas in Social Service Provision: The Story of the State and Non-Governmental Organisations (NGOs) in the Development of Education in Tanzania, 1960s-1990s» Papier presenté à un seminaire sur [illegible]992, p. 28.

dications se sont mises à porter sur les mecanismes de gestion et les processus décisionnels au sein de ces établissements. C'est quand elles atteignent ce niveau, bien sûr, que les revendications socio-économiques élémentaires s'inscrivent dans la lutte pour la démocratisation. Un mémorandum soumis par l'assemblée du personnel de l'Université de Dar es-Salaam en réponse à un projet de réforme de l'université montre bien le saut qualitatif des revendications socio-économiques en revendications politiques:

> *«Avant d'aborder la substance même du programme proposé, nous aimerions souligner un point important. Même si les diplômés des établissements d'enseignement supérieur bénéficient de certains avantages, l'enseignement universitaire et le développement du savoir scientifique ne doivent pas, strictement parlant, être considérés comme des biens privés à vendre sur le marché. À l'instar des routes, des infrastructures sanitaires ou, bien sûr, de la sécurité du pays, ce sont des biens publics qui nécessitent un financement par les fonds publics. Les universités, en conséquence, en tant qu'instruments d'enseignement et de développement du savoir scientifique, ne servent pas tant les citoyens particuliers que la collectivité dans son ensemble. En tant qu'instruments au service du peuple, elles ont des comptes à lui rendre*[117]. »

117 Université de Dar es-Salaam. «Report of the UDASA's Ad Hoc Committee Appointed to Study and Advise on the Institutional Transformation Programme 'UDSM 2000'» (polycopié). Dar es-Salaam: Academy Staff Assembly, University of Dar es Salaam, Novembre 1993, p. 3.

*CINQUIÈME PARTIE*

# *L'aide extérieure*

Malgré les appels à l'aide extérieure pour promouvoir la démocratisation et les droits de la personne en Tanzanie, les agences bilatérales d'aide au développement des gouvernements occidentaux et leurs consoeurs multilatérales n'ont fourni qu'un soutien minimal au processus de démocratisation. Sur plus de 15 gouvernements et agences multilatérales engagées dans les diverses activités sectorielles des programmes de développement du pays, on ne comptait à la fin de l'année 1994 que sept pays et la Banque mondiale à avoir soutenu la promotion du développement démocratique. Si on la compare à l'aide qu'ils octroient au développement économique, leur contribution à l'avancement de la démocratie en Tanzanie demeure purement symbolique.

Pour ce qui est de l'aide au processus de démocratisation, les agences «donatrices» interviennent dans quatre domaines: amélioration du système électoral, consolidation de certaines institutions centrales à vocation démocratique, conscientisation et éducation civique et mise sur pied d'associations civiles. Certains donateurs ont développé des projets conjoints, mais en général, l'aide extérieure provient de pays séparés. Nous allons préciser dans quels domaines les donateurs ont injecté leur aide ces deux dernières années; il ne s'agit pas d'une liste exhaustive.

Le Danemark, la Suède, la Finlande, les Pays-Bas et l'Union européenne ont fourni 5 milliards de shillings tanzaniens (environ 10 milliards de dollars US) au Projet de soutien électoral coordonné par l'ambassade danoise. À long terme, ce projet vise à promouvoir le «bon gouvernement» en Tanzanie en soutenant le processus de démocratisation, et à améliorer les compétences en matière de planification et d'organisation des élections présidentielles et législatives.

Ce projet poursuivait en outre plusieurs objectifs à court terme: financer la tenue des élections des autorités locales (en octobre 1994), apporter un soutien aux programmes et campagnes d'information à l'intention du personnel électoral et des électeurs, aider ces derniers à comprendre le mieux possible quels sont leurs droits et devoirs, maximiser la participation électorale et rendre la compétition électorale la plus libre et la plus loyale possible pour tous les acteurs de l'arène politique.

La Norvège, la Suède et le Danemark ont en outre, dans le cadre d'un autre programme, financé une enquête sur les élections locales menée par le Département de sciences politiques et d'administration publique de l'Université de Dar es-Salaam.

Le gouvernement japonais, de son côté, a injecté 93 880 dollars US dans un programme d'éducation civique mis en oeuvre par le Eastern and Southern African Universities Research Programme (programme de recherche des universités d'Afrique orientale et australe). Cette aide facilitera le travail d'éducation au pluralisme politique en couvrant une partie des coûts d'impression d'une brochure intitulée «Participate in Leadership Elections» (participer à l'élection de nos dirigeants) et tirée à 400 000 exemplaires. Elle permettra en outre l'achat de l'équipement informatique nécessaire au projet d'éducation démocratique, qui a pour objectif de sensibiliser les partis politiques à la nécessité de respecter les règles et procédures inhérentes à la démocratie pluraliste, de conscientiser les électeurs sur leur droit de participer aux scrutins, et de favoriser des passations de pouvoirs en douceur ainsi que le «bon gouvernement» par la tenue d'élections libres et honnêtes (*Business Times*, 2-8 sept. 1994, p. 2).

Le gouvernement tanzanien s'est vu en outre octroyer un prêt de la Banque mondiale pour son Projet d'amélioration de l'administration des finances et du système juridique. Ce prêt permettra de rationaliser l'administration du système judiciaire et de procéder à la compilation, à l'indexation et à la publication de tous les textes de lois. Il n'y a pas eu de révision de ce type depuis 1965. Cette refonte facilitera l'accès aux textes législatifs.

Le gouvernement du Canada a de son côté rénové le palais de justice dans le centre de Dar es-Salaam, dans le cadre de la promotion de l'État de droit.

Pour consolider l'autonomie gouvernementale à l'échelon local, la fondation allemande Friedrich Ebert Stiftung (FES) a financé un programme d'éducation à l'intention des conseillers locaux, de la recherche, l'organisation d'ateliers et la production de publications sur l'administration locale. Depuis six ans, cette fondation organise, en étroite collaboration avec l'Institut d'études sur le développement de l'Université de Dar es-Salaam, the Association for Local Authorities (ALAT, association des autorités locales), et le ministère responsable des administrations locales, des ateliers régionaux à l'intention des membres des conseils locaux pour les familiariser avec la matière du droit régissant les administrations locales, et leur donner une formation en matière de planification, de planification budgétaire et de gestion en général. On ignore si la Fondation va maintenir son soutien pour la prochaine étape de planification de ce programme.

La FES a également aidé les nouveaux partis en organisant pour leurs dirigeants des voyages d'études à l'étranger, en défrayant leurs déplacements à des rencontres, en fournissant des services de secrétariat et des fonds pour organiser des ateliers et des conférences.

L'organisme USAID a retenu les services de deux firmes-conseils – Associates in Rural Development Incorporated et Management Systems International – pour évaluer la transition démocratique en Tanzanie et dégager des pistes d'action à court terme. USAID étudie actuellement une première version du rapport que ces deux firmes ont remis en mars 1994. À la fin de l'année 1994, les médias n'avaient toujours pas annoncé si l'agence américaine allait apporter son concours au processus de démocratisation.

Mentionnons aussi plusieurs programmes d'assistance plus modestes qui cherchent à consolider les associations civiles. L'Union des travailleurs suédois, par exemple, aide l'Organisation des syndicats tanzaniens (OST) à se transformer en un instrument puissant et autonome de défense des travailleurs. Ces deux dernières années, avec l'aide d'un consultant envoyé sur place par l'organisation syndicale suédoise, des syndicats se sont créés et on a développé des outils pédagogiques pour améliorer la formation syndicale chez les travailleurs. —

*Sixième Partie*

# *Les secteurs nécessitant une aide extérieure immédiate*

Il y a un grand nombre de choses, au sein du cadre socio-politique et institutionnel de la réforme démocratique en Tanzanie, qu'il faudrait améliorer. Pour ce faire, et pour mobiliser les ressources de la population et des organismes qui travaillent sur ces questions, il faudrait immédiatement amorcer et soutenir plusieurs types d'interventions:

1. Lancer un programme intensif et extensif d'éducation civique et juridique. Ce programme doit également apprendre aux gens comment mettre sur pied et administrer des partis politiques et des associations, et les familiariser avec les systèmes électoraux, les droits de la personne et la citoyenneté, pour que tous les citoyens, dans tous les secteurs de la société, sachent ce qu'est une véritable démocratie pluraliste.
2. Aider la Commission électorale nationale à organiser des élections libres et honnêtes. Il faudra, en ce sens, revoir son mandat et ses pouvoirs qui limitent son rôle à l'administration des scrutins, et développer ses ressources institutionnelles. Il convient en outre de mettre sur pied des organismes tanzaniens d'observation électorale, de manière à consolider davantage le système électoral.
3. Favoriser la croissance d'associations dynamiques capables de promouvoir le développement en matière de condition féminine, de culture, de droits de la personne et de syndicalisme, à se développer. Il s'agit d'un secteur d'intervention très vaste, qui appelle une assistance à plusieurs niveaux: développement des ressources, sensibilisation, développement de réseaux et mise en oeuvre de projets.
4. Le gouvernement doit supprimer tous les obstacles qui compromettent l'égalité des sexes; il doit mettre sur pied un cadre juridique et institutionnel qui favorisera l'égalité des femmes et facilitera leur participation à la vie publique et aux postes de direction. Le gouvernement doit prendre conscience que l'égalité des femmes est une condition essentielle au développement démocratique et à la protection des droits de la personne.
5. Consolider les organismes et groupes de femmes pour qu'ils puissent exercer des pressions et influencer le processus démocratique. Pour édifier une société démocratique, l'adoption d'une législation et de politiques favorables aux femmes ne suffit pas; il faut aussi que la société se prenne en charge et soit sensibilisée aux rapports entre les sexes et que se développe un mouvement des femmes organisé et influent. Il faut aider les femmes à définir des stratégies pour que la condition des femmes figure parmi les priorités centrales du programme de démocratisation. La création d'un mécanisme national de coordination respecté, et le développement de réseaux et d'alliances entre les divers groupes et projets de femmes, peuvent constituer un tremplin important.
6. Favoriser le développement de partis d'oppositions puissants en soutenant des programmes de formation en matière de leadership, d'organisation, d'administration, d'élaboration des politiques, d'organisation de campagnes et de collecte de fonds. Cette formation ne doit pas se limiter au proces-

sus électoral, mais inclure des sujets comme le fonctionnement du Parlement, le rôle du gouvernement, le concept de «loyale opposition» et le rôle qu'elle doit jouer, la façon d'assurer une présence dans les circonscriptions et de représenter les électeurs, de se comporter comme un parlementaire efficace, etc.

7. Revoir le mandat du Registre des partis politiques, une institution qui jouera un rôle crucial dans le développement des formations politiques. Cet appui doit s'inscrire dans l'aide au développement d'institutions essentielles au bon fonctionnement d'une démocratie pluraliste.

8. Aider les pouvoirs locaux en formant les conseillers et les technocrates; améliorer leurs ressources administratives. Rationaliser les relations entre les autorités locales, le gouvernement central et les collectivités. Il est primordial, en ce sens, de réviser de fond en comble le cadre juridique qui régit les pouvoirs locaux.

9. Favoriser la formation du personnel des médias, en particulier dans les médias non-étatiques, de manière à pouvoir utiliser de la manière la plus efficace possible la radio et la télévision pour promouvoir le développement démocratique.

10. Aider la Commission de réforme du droit à remplir ses fonctions, par exemple en formant les chercheurs, en améliorant ses locaux et son équipement, et en resserrant ses liens opérationnels avec les autres institutions gouvernementales, para-gouvernementales et civiles.

11. Accélérer la refonte de l'ensemble des lois, y compris la constitution. Cette aide pourrait s'inscrire dans les efforts déployés pour renforcer l'appareil judiciaire et le ministère de la Justice dans le cadre du projet FILM-UP.

12. Aider le Bureau présidentiel à développer un plan stratégique pour mieux gérer la transition vers une démocratie multipartite.

13. Associer le projet actuel de revitalisation de la fonction publique au processus de démocratisation, pour favoriser plus particulièrement le respect de la légalité, la responsabilisation et la transparence dans l'administration publique.

14. Améliorer la formation des parlementaires pour qu'ils puissent mieux analyser les orientations et politiques gouvernementales et exercer ainsi un meilleur contrôle sur les activités et programmes du gouvernement.

15. Concevoir des projets plus concrets dans le cadre des «dimensions sociales de l'ajustement». Aider la Commission de planification à gérer le programme d'ajustement structurel et faire pression auprès du FMI, de la Banque mondiale et des agences d'aide bilatérales pour que ces institutions tiennent davantage compte des droits socio-économiques dans les projets de développement qu'elles soutiennent.

16. Encourager la réflexion et la diffusion d'analyses sur le développement démocratique, ainsi que les débats sur le sujet, en finançant des recherches, des colloques, des revues ainsi que la publication d'ouvrages traitant des droits de la personne et du développement démocratique. Il faudrait en outre soutenir la mise en place de cours sur la démocratie au sein des établissements d'enseignement supérieur.

Les donateurs devront privilégier l'une ou l'autre de ces interventions en tenant compte des impératifs de l'heure et de l'ordre des priorités dans le processus de transition démocratique, ainsi qu'en fonction de leurs champs d'intérêt propres. À la veille des premières élections générales, prévues en octobre 1995, la première des priorités consiste à assurer la tenue d'un scrutin libre et honnête. Durant cette période, certains donateurs pourront également chercher à renforcer l'État de droit ou à promouvoir les droits sociaux et culturels.

Après les élections d'octobre, il faudrait privilégier la réforme des principaux organes de gouvernement, processus qui pourrait être facilité par la présence de membres de l'opposition au Parlement. La Tanzanie aura aussi besoin d'aide pour surmonter les tensions inhérentes à l'introduction d'un système politique pluraliste.

Quant à la consolidation de la société civile et au développement de l'éducation juridique, ce sont des tâches qu'il faudrait soutenir à n'importe quelle étape du processus de réforme politique.

*SEPTIÈME PARTIE*

# *Conclusion*

En juin 1992, la Tanzanie s'est officiellement engagée sur la voie du pluralisme démocratique. Contrairement à la plupart des autres nations africaines, la transition en Tanzanie implique la transformation d'un appareil d'État édifié par un parti unique, avec des ramifications idéologiques et bureaucratiques complexes, qui s'est ossifié durant les trente années où il a dominé l'ensemble de la société. Dans de telles conditions, la transition nécessite des actions intensives et à long terme.

L'instauration du multipartisme a été précédée d'un processus de consultation restreint, qui a pris la forme d'une commission d'enquête. Après avoir donné suite à la principale recommandation de cette commission, à savoir l'instauration d'un système politique multipartite, l'État a non seulement refusé de souscrire pleinement aux autres propositions de la commission, mais il a abandonné tout velléité de consultation en ce qui concerne l'orientation de la transition. Les dysfonctionnements générés par une direction exclusive de la réforme démocratique se sont été aggravés par la décision du régime en place de s'approprier la gestion directe des changements. En ce sens, la transition démocratique s'est réduite à une transition contrôlée par le régime.

Ces deux dernières années, des mesures majeures ont été prises pour instaurer le pluralisme démocratique. Le multipartisme a été légalisé et, dans une certaine mesure, on a modifié les procédures électorales pour permettre la compétition électorale; on a autorisé la diffusion des médias privés, élargi les pouvoirs du Parlement pour qu'il puisse exercer un contrôle plus serré sur l'exécutif, et réaffirmé l'indépendance du pouvoir judiciaire. En d'autres mots, on a mis en place le cadre juridique et institutionnel minimal permettant d'assurer le fonctionnement d'une démocratie pluraliste.

Mais si on examine de plus près les mesures prises jusqu'à présent, et ce, même sur le plan institutior nel, on constate que ces réformes demeurent insuffisantes. En décrétant que la mobilisation et la participation politiques devaient nécessairement se faire sous les auspices des partis politiques enregistrés, l'État a empêché le développement d'un mouvement social assez fort pour générer la création des instruments institutionnels nécessaires à une réforme démocratique en profondeur, comme par exemple les partis, les organisations syndicales et autres formes d'associations. On se retrouve par conséquent avec des partis politiques faibles, dépourvus de clientèle et de

cohésion institutionnelle. Cette situation a en outre aggravé le sous-développement politique des associations civiles.

Dans le même sens, la perpetuation d'obstacles juridiques qui empêchent l'expression d'intérêts différents compromet le bon fonctionnement du pluralisme politique. La Commission électorale a des fonctions et des pouvoirs trop limités pour être en mesure de contenir efficacement les excès de la machinerie étatique.

La démocratisation du pays nécessite une réforme radicale de l'appareil gouvernemental sur lequel s'appuyait le régime de parti unique. Le Parlement lui-même devrait être réformé. Même s'il est devenu plus dynamique et a acquis une relative autonomie depuis l'abolition de la tutelle du parti, sa partisanerie excessive l'empêche d'exercer des pressions pour accélérer la transition démocratique.

Durant les années 90, le Parlement a fait preuve d'un esprit plus combatif en critiquant les échecs des politiques gouvernementales. Mais il est loin d'avoir fait preuve de la même ardeur militante quand il s'est agi d'inciter le gouvernement à accélérer les changements démocratiques. De plus, cette institution se montre incapable de responsabiliser davantage le pouvoir, en particulier en ce qui touche à la gestion du développement. Elle ne dispose pas des moyens techniques nécessaires pour contrôler la gestion des recettes et dépenses du développement, et ne peut non plus rappeler à l'ordre les responsables quand les règles sont transgressées.

C'est l'organe exécutif de l'État qui s'est vu confier la tâche de piloter le processus de transition. Cette nouvelle responsabilité s'ajoute aux fonctions d'un exécutif déjà surchargé de travail qui, depuis sept ans, doit composer avec les exigences d'un programme d'ajustement structurel imposé de l'extérieur. Ces deux dernières années, certains dysfonctionnements sont apparus au sein de l'exécutif. Celui-ci entretient une structure trop floue qui hypothèque sa capacité d'amorcer, de coordonner les tâches et initiatives associées à la transition démocratique. En réalité, l'exécutif ne semble pas s'être donné de «point focal», de pôle central chargé de coordonner les réformes. De plus, il a démontré, ces deux dernières années, qu'il n'était pas prêt à élargir l'espace nécessaire à la participation démocratique et n'a pas su réconcilier l'esprit partisan avec le rôle de maître d'oeuvre qui est le sien.

L'appareil judiciaire apparaît comme la seule institution à n'avoir pas été lourdement hypothéquée par vingt années de règne du parti unique. Il administre la justice avec vigueur et dynamisme. Même durant le règne du parti unique, certains de ses membres se sont montrés combatifs et ont réussi à circonscrire les violations des droits fondamentaux. Maintenant que son indépendance est inscrite dans la législation, la magistrature pourra jouer un rôle progressiste dans le processus démocratique, quoiqu'elle soit handicapée par des problèmes et carences d'ordre administratif.

Le grand défi de la démocratisation en Tanzanie, c'est de redynamiser la société civile et de la rendre mieux à même de galvaniser un État qui, pendant trente ans, l'a empêchée de se développer. S'il faut peut-être voir dans la prolifération des organismes non-gouvernementaux depuis le milieu des années 80 le signe d'une résurgence des associations civiles, la plupart de ces ONG vers cependant orientés sur l'aide et le service. En général, ils sont engagés dans des programmes destinés à répondre aux besoins élémentaires de la survie, et cherchent à combler le vide laissé par le désengagement de l'État. Seuls quelques-uns d'entre eux s'emploient à promouvoir les droits de la personne et à favoriser la participation de la population à la vie politique.

Le manque d'éducation civique et juridique constitue le plus lourd handicap pour la société civile. La plupart des Tanzaniens n'ont aucune expérience du pluralisme démocratique. La Tanzanie a bien connu un bref intermède de régime multipartite, mais cette période a été dominée par la lutte anti-colonialiste. La société tanzanienne ignore les traditions de la démocratie libérale.

De la même façon, la société civile s'est vue privée de toute possibilité de sensibiliser les citoyens sur leurs droits et responsabilités, puisque c'est l'État qui s'en est charge.

Il faut reconnaitre à l'État tanzanien une performance remarquable en matière de prévention des exécutions extra-judiciaires. Presque tous les cas signalés donnent lieu à des poursuites. Cependant, si la même chose s'applique à la torture et aux arrestations arbitraires, elles aussi interdites par la loi, les agents des forces de l'ordre ont tendance à y recourir pour arracher des renseignements aux suspects. La législation actuelle autorise la détention sans procès, et certains ont proposé son abrogation, mais en vain. Les gens ont aussi de plus en plus tendance, surtout dans les zones urbaines, à appliquer eux-mêmes une justice «expéditive», qui peut même les conduire l'assassinat.

Cette propension des foules à faire justice elles-mêmes, violant ainsi les droits fondamentaux des individus présumés coupables, est exacerbée par l'incurie des institutions chargées de l'application des lois en matière de répression et de prévention des comportements criminels. La pénurie d'agents de la paix et le manque d'équipement le plus élémentaire – véhicules automobiles, appareils de communication, voire même armes de protection – hypothèquent l'efficacité des forces de sécurité. Dans ces conditions, les collectivités se voient obligées de faire justice elles-mêmes, contribuant ainsi à la faillite de l'État de droit.

Dans certains cas, le fait d'encourager le développement de milices communautaires pour appuyer le travail des forces de l'ordre peut s'avérer efficace, mais ces groupes n'ont toujours pas d'existence légale et leurs activités ne sont pas réglementées.

La situation des droits des femmes et des droits culturels est encore pire. La constitution demeure ambigue à ce sujet, et ne mentionne pas l'égalité des sexes comme une des composantes de l'égalité. Les modifications apportées aux lois sur le mariage et les successions n'ont pas amélioré le sort des femmes. Celles-ci ne jouent encore qu'un rôle très marginal dans la gestion des affaires publiques. La multiplication des organismes et associations qui défendent les intérêts des femmes est un pas positif, mais le manque de coordination et l'absence de réseaux compromet le développement de ce mouvement.

L'exaltation idéologique du développement culturel se limite à en promouvoir les vertus artistiques et spirituelles. Les autorités ne tiennent aucun compte de la culture en tant que mode de vie dans leur gestion du développement. Les droits culturels des collectivités qui entretiennent des liens organiques entre leur mode de production matérielle et leur vie spirituelle et artistique sont de plus en plus foulés aux pieds dans le cadre de la mise en oeuvre de projets économiques. L'État se montre en outre insensible aux facteurs culturels quand ils occupent une place importante dans le processus de planification. L'absence de politique sur le mode de propriété des ressources naturelles aggrave encore le problème.

En ce qui touche le bien-être socio-économique de la population, enfin, les réalisations impressionnantes de la Tanzanie durant les années 70 ont été érodées par les politiques d'ajustement structurel, les restrictions budgétaires et l'abolition de la gratuité des services de santé et d'éducation. Il faut noter cependant un point positif, à savoir que depuis la fin des années 80, les ONG s'emploient de plus en plus à répondre aux besoins élémentaires de la population en matière de services sociaux.

Même si l'institutionnalisation du processus démocratique souffre de carences, en raison notamment des réticences de l'exécutif et du Parlement à agir plus rapidement, les perspectives de changement demeurent prometteuses. Tout d'abord, aucune institution, au sein des organes d'État ou de la société civile, ne s'oppose ouvertement à la démocratisation. Ni les hésitations du Parlement, ni les résistances de l'exécutif, ne pourront renverser le courant de changement.

En fait, depuis deux ans, on assiste à une redynamisation de la société civile. Les associations de citoyens s'imposent davantage en consolidant leurs structures, en conscientisant leurs membres

et en développant leurs ressources. Les organisations de femmes, les regroupements syndicaux, les mouvements étudiants, même les squatters et les marchands ambulants adressent à l'État des revendications qui touchent les processus décisionnels et les rapports politiques.

La multiplication des médias indépendants est un des facteurs qui alimentent la dynamique du changement. Depuis deux ans, ils ont favorisé cette dynamique en responsabilisant les pouvoirs publics et en permettant l'expression de diverses tendances politiques. Dans le même sens, en attirant l'attention du public sur les performances des pouvoirs publics, la presse a introduit un certain degré de transparence. Les nouveaux médias ont en outre contribué à donner plus de pouvoir à la société civile en diffusant une information différente qui échappe à l'emprise du pouvoir.

On constate aussi une rupture dans la cohésion politique des organes de pouvoir. Le fait que la magistrature réaffirme son indépendance et le contrôle plus serré du Parlement sur l'exécutif ont ébranlé le corporatisme politique qui a régné pendant 30 ans. Les perspectives de changement semblent plus prometteuses maintenant que les organes de pouvoir sont obligés de s'aligner plus étroitement sur les revendications de la société civile.

Le soutien de la communauté internationale à la transition démocratique tanzanienne est demeuré tiède. Quelques donateurs ont fourni une aide substantielle pour aider le pays à relever les grands défis auxquels il doit faire face. Plusieurs domaines mériteraient une aide internationale immédiate, mais l'avenir du développement démocratique et du respect des droits et libertés fondamentaux dépendra des Tanzaniens eux-mêmes, et ce sera à eux d'en décider.

# PERSONNES INTERVIEWÉES

1. Ben Lobulu, membre de la Commission électorale et président de HURIMOG (Human Rights Monitoring Group), Arusha, Tanzanie, 21 avril 1994.
2. Fatma Aloo, présidente, Tanzania Media Women's Association-TAMWA (association des femmes journalistes tanzaniennes), 7 juin 1994.
3. Monica E. Mhoja, Coordonnatrice de programme, SUWATA (Projet d'aide juridique pour les femmes), Dar es-Salaam, Tanzanie.
4. Gerhard Wendler, Président directeur, fondation Friedrich Ebert Stiftung (FES), Dar es-Salaam, Tanzanie, juin 1994.
5. Ludgela Klemp, coordonnatrice du programme WID, FES, Dar es-Salaam, Tanzanie, mars et juin 1994.
6. Hamida Sheikh, secrétaire général, Welfare through Law, Dar es-Salaam, Tanzanie, mars et juin 1994.
7. Honorable juge Raymond Mwaikasu, président de la Commission de réforme du droit, Dar es-Salaam, Tanzanie, 10 juin 1994.
8. Julie Manning, membre de la Commission de réforme du droit, 10 juin 1994.
9. Mabere Marando, président, National Convention for Construction and Reform (NCCR-Mageuzi), Dar es-Salaam, Tanzanie, 9 juin 1994.
10. Docteur Kaborou, Chama cha Demokrasia na Maendeleo (CHADEMA), Dar es-Salaam, Tanzanie, mars 1994.
11. Registraire des partis politiques, Dar es-Salaam, Tanzanie, 9 juin 1994.
12. Monsieur Shija, rédacteur en chef adjoint, Journal *Mwanainchi*, juin 1994.
13. Magdalene K. Ngaiza, Maître de conférences, IDS (Institut d'études sur le développement), Université de Dar es-Salaam (UDSM), Tanzanie, juin 1994.
14. Bertha Koda, Maître de conférences, IDS, UDSM, Tanzanie, mars 1994.
15. Chris Peter, Maître de conférences, droit international, UDSM, Tanzanie, juin 1994.
16. Marjorie Mbilinyi, professeure, IDS, UDSM, et coordonnatrice du Tanzania Gender Networking Programme (TGNP), 8 juin 1994.
17. Monsieur A.S.Z. Kiondo, Maître de conférences, sciences politiques, UDSM, juin 1994.

# ATELIER SUR LE DÉVELOPPEMENT DÉMOCRATIQUE À DAR ES-SALAAM, EN TANZANIE

Le 22 et 23 mai 1995 s'est tenu à Dar es-Salaam un atelier sur le développement démocratique, organisé sous l'égide de la Tanganyika Law Society, de l'Institut d'études sur le développement et du Centre international. Environ 120 Tanzaniens qui militent pour le développement démocratique de leur pays-juristes, juges, universitaires, représentants des organismes de protection des droits de la personne et des communautés pastorales, ONG de développement local et organismes de défense des droits des femmes–se sont réunis pour discuter de l'étude intitulée: "*Vers la reconstruction des rapports état-société: démocratie et droits de la personne en Tanzanie*". Cette étude sur le développement démocratique a été rédigée et présentée par deux éminents chercheurs africains, Mme Maria Nzomo, de l'Institut d'études diplomatiques et internationales de l'Université de Nairobi, et M. Mohamed Halfani, de l'Institut d'études sur le développement de l'Université de Dar es-Salaam. Les représentants de la société civile et de l'état ont discuté d'enjeux complexes et fondamentaux pour la démocratie tanzanienne, à savoir la lente et difficile transition vers le multipartisme, l'indépendance du pouvoir judiciaire, l'établissement de ponts entre l'état et la société (participation populaire et processus démocratiques), la consolidation de la société civile à l'échelon local et national, notamment les organes de presse et les associations professionnelles indépendantes.

Le Programme du Centre pour l'Afrique s'emploie actuellement à améliorer ses programmes de développement démocratique à long terme avec ses partenaires tanzaniens sur trois dossiers jugés prioritaires par les participants de l'atelier: la promotion des droits des femmes, et notamment la participation des femmes à la gestion des affaires publiques, la mise sur pied d'un mécanisme national efficace pour sensibiliser les Tanzaniens à leurs droits et défendre ces droits, ainsi que la professionnalisation des organes de presse indépendants.